

Manual para la Defensa de la Libertad Sindical

SEGUNDA EDICIÓN REVISADA

José Marcos-Sánchez / Eduardo Rodríguez Calderón

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2001.

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del Protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias). Oficina Internacional del Trabajo. CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas. Fax 41227996938; Dirección electrónica: pubvente@ilo.org

ISBN 92-2-311990-1
Primera edición 1999

ISBN 92-2-312773-4
Segunda edición 2001

MARCOS-SANCHEZ, José; RODRIGUEZ CALDERON, Eduardo
Manual para la defensa de la Libertad Sindical.(*) 2ª. ed.
Lima: OIT/ Oficina Regional, 2001. 188 p.

Manual; Libertad sindical; Derechos humanos; Norma internacional del trabajo; Convenio de la OIT; Reclamación; Violación; Educación obrera; América Latina; Pub OIT. 04.02.2
ISBN: 92-2-312773-4.

Datos de catalogación OIT

(*) Esta publicación viene acompañada de un CD-Rom.

Carátula: Por una seguridad completa y para todos los mexicanos
Hospital de la Raza, México, D.F., México
Mural de David Alfaro Siqueiros: 1952-1954

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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 de los países o zonas o territorios o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Esta publicación de la OIT puede obtenerse en la calle Las Flores 295, San Isidro, Lima 27, Perú, o solicitándola al Apartado Postal 3638, Lima 1, teléfono (51-1) 221 2565, fax (51 · 1) 421 5292.

Consulte las páginas web de la OIT Ginebra y de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe, en sus direcciones <http://www.ilo.org> y <http://www.oit.org.pe>, respectivamente.

Impreso en Perú.

Presentación

La Libertad Sindical es consustancial a la existencia y el funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo, pues ésta tiene como presupuesto el reconocimiento y ejercicio de ese derecho humano esencial, desde el lugar de trabajo hasta el plano global.

Asimismo, la fortaleza de las organizaciones sindicales está edificada sobre la base del ejercicio irrestricto de los principios y derechos consagrados en los Convenios Internacionales del Trabajo relativos a la Libertad Sindical; también de su vigencia y eficacia depende la existencia del empleo decente e igualmente, es condición básica para elevar los niveles de bienestar sociolaboral, para armonizar las relaciones laborales y hacer del diálogo la vía fundamental de la justicia social.

Por todo lo anterior, la promoción, el ejercicio y la defensa de la Libertad Sindical, son parte consustancial de los objetivos de la Oficina de Actividades con los Trabajadores (ACTRAV/OIT), para alcanzar el fortalecimiento sindical y el desarrollo del diálogo social.

La mayoría de los Estados Miembros de la OIT han ratificado los Convenios fundamentales para la Libertad Sindical, como son el 87 y el 98, sin embargo y, no obstante los avances alcanzados en materia de libertades civiles y políticas en las últimas décadas y los procesos de diálogo y concertación social realizados, con frecuencia se observan hechos, prácticas e incluso disposiciones normativas que contravienen los principios que integran la Libertad Sindical, como un derecho humano fundamental e internacionalmente reconocido.

En América Latina, región con tan sólo 19 países, se ha concentrado un elevado por ciento del total de las quejas que, por violación a la Libertad Sindical, se han presentado al Comité de Libertad Sindical de la OIT de 1951 a noviembre del 2001 y que, en el último decenio, esa cifra tiene un importante repunte, tal como se reporta en esta obra.

La actualización del Manual es una respuesta a la demanda de los trabajador@s en América Latina. En él por un lado, se proporciona la información y orientación necesarias para fortalecer la participación de las organizaciones sindicales en los mecanismos de promoción y control normativo que la OIT tiene establecidos, en particular el de la queja por violación a la Libertad Sindical y del otro, ofrece una aproximación a la sistematización de las experiencias sindicales derivadas de la presentación de ese tipo de quejas, que permiten ubicar y visualizar a los mecanismos de control, como parte de una estrategia de acción múltiple de promoción y defensa de la Libertad Sindical.

La primera edición del Manual vio la luz con la conmemoración del 50 aniversario de la adopción del Convenio 87, ahora esta nueva edición, aparece como parte de la celebración del 50 aniversario de la constitución del Comité de Libertad Sindical.

Esperamos que el presente Manual elaborado primero por José Marcos Sánchez, bajo la dirección técnica de Eduardo Rodríguez Calderón, Especialista Regional de ACTRAV, y ahora revisado por este último, con los valiosos aportes recibidos de sindicalistas, egresados de los cursos de formación presencial y a distancia, en los que se ha utilizado y de colegas como Guillermo López Guizar siga contribuyendo a dar respuesta a las necesidades de información, promoción, orientación y defensa de la libertad sindical, en la perspectiva de ampliar la cultura de respeto a los derechos humanos sindicales.

Manuel Simón Velasco
Director de ACTRAV/OIT

* Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Introducción ¹

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, son textos que sin tener fuerza vinculante en sus inicios, lograron recoger las aspiraciones más profundas de la humanidad y demostrar su valor de conciencia mundial; después de medio siglo, han obtenido una estructura internacional de reconocimiento de derechos humanos fundamentales y mecanismos para su protección, a través de los instrumentos internacionales que los Estados se han comprometido a respetar.

Al interior de los diferentes órganos que funcionan en el Sistema de Naciones Unidas preocupados en proteger los diferentes derechos humanos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cumple con un importante y especializado papel en la defensa de los derechos humanos laborales. Derechos como el de Libertad Sindical, que ha sido expresamente reconocido a través de una serie de Convenios Internacionales, tales como el 87 y 98 que han logrado plasmar su contenido esencial y cuyo creciente respaldo internacional, expresado por más de 265 ratificaciones por parte de los Estados, constituye no sólo un imperativo legal sino, además, moral al garantizar su vigencia efectiva y su protección frente a cualquier tipo de amenaza o violación.

Desde 1919, fecha de fundación de la OIT, podemos apreciar cómo esta organización ha sido pionera y ha abierto el camino en el reconocimiento y defensa de los derechos humanos, en particular los referidos a los derechos laborales y sindicales. No en vano las normas internacionales del trabajo formuladas desde su seno suman un total de 371, entre convenios y recomendaciones.

Más recientemente, al celebrarse el 50º Aniversario del Convenio 87, el 18 de Junio de 1998, con ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT adoptó la «Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento», documento que demuestra una vez más no sólo la enorme importancia que la Organización asigna a los Derechos Humanos Laborales, sino también su interés por verificar su cumplimiento.

Con el presente manual, se busca proporcionar al movimiento sindical una herramienta que les permita actuar de una manera más eficaz al momento de defender las libertades sindicales, a partir de los mecanismos contemplados por la propia OIT para tutelar el ejercicio de estos derechos.

Igualmente presentar, en forma didáctica, como está diseñado el sistema de control de la OIT para la protección de los derechos sindicales previsto en su sistema normativo, en particular los preceptos normativos que rigen el procedimiento de Queja por Violación a la Libertad Sindical que se sigue ante el Comité de Libertad Sindical; los que incluirán algunos formularios y modelos básicos para la presentación y tramitación de dicho procedimiento.

El documento busca en general, fortalecer las estrategias de los trabajadores y trabajadoras para la defensa de las libertades sindicales, lo que va desde fomentar una cultura de respeto en las relaciones laborales hasta elevar los niveles de efectividad de las acciones de control normativo de la OIT.

Para su elaboración se han recogido experiencias y propuestas de organizaciones sindicales de la región a través de encuestas, cuestionarios y reuniones; además de las opiniones y comentarios recibidos de funcionarios de la OIT, en particular del Especialista Regional en Educación Obrera Eduardo Rodríguez Calderón; así mismo se han estudiado casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical.

El presente trabajo está estructurado en seis capítulos: el primero busca hacer evidente el indisoluble vínculo entre derechos laborales y derechos humanos, el segundo está orientado a caracterizar la actividad normativa de OIT, el tercero está referido a la Libertad Sindical como un derecho humano fundamental, el cuarto busca presentar los diferentes mecanismos de control de OIT, el quinto presenta en forma detallada el procedimiento de Queja por Violación de la Libertad Sindical y, finalmente, el sexto trata de aportar elementos para la revisión de la agenda sindical para la defensa de la Libertad Sindical.

José Marcos-Sánchez

¹ A la primera edición.

Prólogo a la segunda edición

El Manual para la Defensa de la Libertad Sindical mantiene como objetivos proporcionar a los trabajador@s y sus organizaciones sindicales una guía conceptual y operativa para la promoción y tutela de los derechos humanos sindicales, así como un material de apoyo a las actividades de formación, tanto de los trabajadores organizados como de los no organizados.

La revisión del Manual ha tenido varios propósitos, entre los que destacan su actualización, darle una perspectiva más amplia y menos regionalista y fortalecer su tratamiento didáctico y su carácter operativo.

En la estructura del Manual se dan cambios como la inclusión del capítulo relativo a las violaciones a la Libertad Sindical y un resumen gráfico, que pueda también ser utilizado como recurso didáctico en las actividades educativas.

En la parte conceptual y normativa, se ha buscado complementar y enriquecer el enfoque de que la libertad sindical es un derecho humano fundamental, plenamente reconocido y caracterizado en los Convenios Internacionales del Trabajo de la OIT.

El tratamiento relativo a las violaciones a la libertad sindical se ha fortalecido e independizado en un nuevo capítulo, como un marco de referencia necesario para valorar los medios de promoción y control normativo de ese derecho fundamental, por parte de los órganos competentes de la OIT, entre los cuales el Comité de Libertad Sindical, tiene un importantísimo lugar; así como para facilitar una mayor comprensión de los desafíos que implica elaborar una estrategia de acción múltiple para su promoción y defensa.

Los capítulos relativos a los mecanismos y procedimientos de control normativo, además de ser actualizados, tienen una presentación más didáctica y práctica para facilitar su comprensión y manejo, a la vez que se han detallado los procedimientos para ampliar y profundizar el conocimiento sobre los mismos.

Respecto a la agenda mínima para la defensa de la libertad sindical, presentada en el último capítulo ofrece una mejor introducción metodológica y articulación de las fases y actividades previstas en ella. Finalmente, se han complementado los anexos y actualizado las referencias de Internet.

Conscientes de que seguirá siendo necesario el perfeccionamiento de este material, le invitamos a que nos hagan conocer sus comentarios, críticas y recomendaciones, para que el Manual sea útil a la mayor cantidad posible de trabajador@s y organizaciones.

Finalmente, tomando en consideración la igualdad de género, usamos en forma convencional el signo @ para indicar el trato igualatorio entre mujeres y hombres.

Eduardo Rodríguez Calderón
Especialista Regional en Educación Obrera
ACTRAV/OIT

Indice

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	7
PROLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	9
CAPITULO I: DERECHOS HUMANOS Y LIBERTAD SINDICAL	13
1. Concepto de derechos humanos	13
2. Características de los derechos humanos	13
3. Evolución de los derechos humanos	15
4. Derechos humanos laborales	16
CAPITULO II: LA OIT Y LAS NORMAS INTERNACIONALES DE TRABAJO	21
1. La OIT y los derechos humanos	21
2. Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento	22
3. Actividad normativa de la OIT	23
- Convenios Internacionales de Trabajo	23
- Los Protocolos	23
- Recomendaciones Internacionales de Trabajo	24
4. Proceso de elaboración las normas	24
5. La sumisión	26
6. Ratificación y denuncia	27
- Ratificación	27
- Denuncia	27
7. Revisión	27
8. Principales características de las normas internacionales del trabajo	29
9. Clasificación de las normas internacionales del trabajo.	30
CAPITULO III: LA LIBERTAD SINDICAL EN LAS NORMAS INTERNACIONALES DE TRABAJO	33
1. Los derechos sindicales: Una definición	33
2. La Libertad Sindical y la OIT.	33
3. Libertad Sindical y derechos fundamentales	33
4. Instrumentos básicos sobre Libertad Sindical	34
- Convenio N° 87 sobre la Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicalización, 1948.	34
- Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, 1949.	35
5. Otras normas relativas a la Libertad Sindical	36
- Convenio N° 11 sobre el derecho de asociación (agricultura) 1921.	37
- Convenio N° 135 sobre los representantes de los trabajadores, 1971.	37
- Convenio N° 141 sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975.	37
- Convenio N° 151 sobre las relaciones laborales en la administración pública, 1978.	37
- Convenio N° 154 sobre la negociación colectiva, 1981.	39
- Otros convenios con referencia a la Libertad Sindical	39
CAPITULO IV: VIOLACIONES A LA LIBERTAD SINDICAL	43
1. La brecha entre la ratificación y el cumplimiento de los derechos sindicales.	43
2. La Violaciones: una aproximación a su caracterización.	43
CAPITULO V: MECANISMOS E INSTANCIAS DE CONTROL DE LA APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO	49
1. Fundamentos del sistema de control de la OIT	49
2. Obligaciones de los estados miembros	49
- Respecto de la totalidad de las NIT	49
3. Los mecanismos de promoción y control	51
- Mecanismo de seguimiento a la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.	51
- Procedimiento regular de control normativo.	54
- Procedimientos especiales del control normativo.	54

CAPÍTULO VI: PROCEDIMIENTO DE QUEJA POR VIOLACIONES A LA LIBERTAD SINDICAL	69
1. Infracciones y violaciones a la Libertad Sindical materia de Queja	69
2. Facultados para interponer una Queja	69
3. ¿Frente a quién se dirige?	70
4. ¿Dónde se presentan las Quejas?	71
5. Requisitos para admitir una Queja	71
6. Pruebas de los agravios expresados en la Queja	71
7. Desistimiento de la Queja	71
8. Prescripción	72
9. Procedimiento	72
10. Guía básica para la elaboración de una Queja por violación de la Libertad Sindical	84
CAPÍTULO VII: AGENDA MÍNIMA PARA LA DEFENSA DE LA LIBERTAD SINDICAL	89
1. Consideraciones previas	89
- Visión sindical de los derechos humanos	89
- Visión temporal de la estrategia sindical	90
2. El antes: Acciones de prevención	90
- Constitución de un Equipo	90
- Formación	90
- La organización y unidad sindical	91
- Alianzas Sociales	91
- Asesores y Consultores	92
- Comunicación	92
- Campañas de Sensibilización	92
- Negociación Colectiva	92
- Fondo de Reserva	92
- Acciones en el ámbito de la OIT	93
- Observatorio Sindical de Derechos Humanos Banco de Datos	93
- Encuentros entre Responsables Sindicales de DD.HH.	94
- Procesos de Integración	94
- Vigilancia Social	94
- Responsabilidad social de empresariado y Códigos de Conducta	94
- Fortalecimiento institucional	94
3. Durante: Acciones de respuesta	94
- Fortalecer el frente interno	94
- Gestiones al interior de la empresa	95
- Procedimientos Administrativos y Judiciales	95
- Mecanismos de protección de OIT	95
- DD.HH. y Comercio Internacional	95
- Solidaridad Nacional e Internacional	95
- Campañas con los Consumidores	95
- Gestión Político-Administrativa	96
4. Después: Acciones de evaluación	96
RESUMEN GRÁFICO	99
BIBLIOGRAFÍA	129
ANEXOS	131
Anexo 1: Organigrama Organización Internacional del Trabajo.	133
Anexo 2: Organigrama de la Oficina Internacional del Trabajo.	134
Anexo 3: Plan de Acción frente a Violaciones de Derechos Sindicales.	135
Anexo 4: Pasar a la ofensiva en los derechos sindicales en todo el mundo. estructura y proceso.	136
Anexo 5: Lista de control de acciones sindicales.	137
Anexo 6: Guía de preguntas frecuentes en la presentación de quejas por violación de la Libertad Sindical ante la OIT.	138
Anexo 7: Formularios de memoria de los Convenios relativos a la Libertad Sindical	141
Anexo 8: Directorio de las Oficinas de la OIT.	183
Anexo 9: Directorio de páginas web y correos electrónicos de interés.	186

Derechos humanos y Libertad Sindical

1. Concepto de derechos humanos

Por la naturaleza social del ser humano, así como por la necesidad de garantizar la convivencia armónica y el pleno desarrollo de las personas, se han creado leyes y normas de obligado cumplimiento pero, en muchos casos, ello supuso la reflexión acerca de los Derechos y su significado.

El Derecho tiene como objeto regular las relaciones sociales hacia el futuro. Se basa en un marco de valores históricos y se orienta generalmente, a la búsqueda del bienestar social; es fuente de la autoridad, competencia y responsabilidad gubernamental frente a las personas. El Derecho expresa la correlación de las fuerzas sociales, políticas y económicas de los actores sociales, así como de sus visiones y propuestas de desarrollo humano y social.

En la actualidad, un concepto del que podemos sentirnos orgullosos, porque constituye un patrimonio de la humanidad orientado al desarrollo democrático con equidad social, es el de los Derechos Humanos. Concepto relativamente reciente porque, de hecho aparece en 1946 en la Carta de las Naciones Unidas con la que dicha entidad se constituye. Pero, hay que reconocer, que en el pasado el concepto general ya se conocía y se trataba, genéricamente, como Derechos del Hombre o Derechos Naturales.

En la actualidad podemos decir, que la fuente de todos los derechos humanos es la dignidad humana. Partiendo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos podría afirmarse que en términos genéricos los derechos humanos son aquellos que permiten o deben hacer posible una vida racional entre las personas. Esta forma de vida (...) supone la satisfacción de las necesidades humanas básicas³.

Estamos hablando de un concepto que busca reafirmar la dignidad de la persona en todas sus relaciones sociales y frente al Estado, reconociéndole una serie de atributos inherentes y consustanciales a todos los seres humanos, sin distinción alguna.

A decir de Nikken, La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de

serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización.

Si esto es así, los Estados al ejercer su poder, se encuentran imposibilitados de menoscabar en forma arbitraria el disfrute efectivo de tales derechos. Recordemos que la razón de ser de los Estados es garantizar el bien común, por lo que su autoridad tiene por límite el respeto a la dignidad humana.

Sin embargo, es necesario señalar que lo que entendemos por derechos humanos está evolucionando constantemente y responde a cómo las personas perciben sus necesidades y dignidad en las diferentes épocas.

Los derechos humanos constituyen una visión de una humanidad que se alza en contra de la exclusión social y la arbitrariedad; se propone la construcción de estándares de comportamiento básicos sobre cómo debemos comportarnos entre nosotros y cómo el Estado debe tratar a los ciudadanos y a su población en general.

En su perspectiva actual, los derechos humanos son derechos subjetivos que cubren la dimensión individual, social y colectiva de las personas y su exigibilidad puede ejercerse individual o colectivamente.

2. Características de los derechos humanos

Uno de los desafíos de los derechos humanos es encontrar caminos para defender su universalidad

² Las referencias pasadas más notables se encuentran en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, en la Declaración de Independencia Americana en 1776 e incluso en el Bill of Rights que en 1689 buscó limitar el poder del Rey de Inglaterra.

³ Rodríguez Bringadello, Hugo, Los derechos humanos en la dimensión de los derechos humanos (CEAL), Lima 1989, pág.17.

⁴ Nikken, Pedro EL Concepto de los Derechos Humanos en el volumen colectivo Estudios Básicos de Derechos Humanos • Tomo I, Edit.(IIDH), San José de Costa Rica. 1994, pág. 15.

en beneficio de todos los seres humanos, con respeto, al mismo tiempo a su diversidad.

Como señaló Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de Naciones Unidas, cuando se desarrolló la Conferencia de Viena: «Si bien los derechos humanos son comunes a todos los miembros de la sociedad internacional y todo el mundo se reconoce en su naturaleza, cada era cultural puede tener su forma particular de contribuir a la aplicación de esos derechos. Los derechos humanos, vistos a escala universal, nos plantean la dialéctica más exigente: la dialéctica de la identidad y de la alteridad, del «yo» y del «otro». Nos enseñan que somos a la vez idénticos y diferentes... Como proceso de síntesis, los derechos humanos son, por su misma naturaleza, derechos en evolución. Quiero decir con esto que tienen a la vez por objeto expresar mandamientos inmutables y enunciar un momento de la conciencia histórica. Así pues, son, a un tiempo, absolutos y puntuales.»⁵

Las principales características que se les atribuyen son:

Inherentes

Porque son innatos a todos los seres humanos, sin distinción alguna, pues se asume que son propios de la naturaleza humana. Por tanto, cuentan con un reconocimiento histórico y ético.

Universales

Por cuanto se extienden a todo el género humano, en todo tiempo y lugar y por lo tanto, no pueden invocarse diferencias culturales, sociales o políticas como excusa para su desconocimiento o aplicación parcial.

Absolutos

Porque su respeto se puede reclamar indistintamente por cualquier persona o autoridad.

Inalienables

Por ser irrenunciables, al pertenecer en forma indisoluble a la esencia misma del ser humano; no pueden ni deben separarse de la persona y, en tal virtud, no pueden transmitirse o renunciarse a los mismos, bajo ningún título.

Inviolables

Porque ninguna persona o autoridad puede actuar legítimamente en contra de ellos, salvo las justas limitaciones que puedan imponerse de acuerdo con las exigencias del bien común de la sociedad.

Justiciables

Porque su infracción o falta de reconocimiento, puede invocarse ante los tribunales nacionales e internacionales, así como ante los órganos especializados del control normativo, para lograr su restablecimiento y en su caso, sancionar a los responsables de su incumplimiento.

Imprescriptibles

Porque no se pierden por el transcurso del tiempo, independientemente de sí se hace uso de ellos o no.

Indisolubles

Porque forman un conjunto inseparable de derechos. Todos deben ser ejercidos en su contenido esencial⁶, al tener igual grado de importancia

Indivisibles

Porque los derechos humanos no tiene jerarquía entre sí, es decir, no se permite poner unos por encima de otros ni menos sacrificar un tipo de derecho en menoscabo de otro.

Irreversibles

Porque todo derecho, formalmente reconocido como inherente a la persona humana, queda irrevocablemente integrado a la categoría de derecho humano, categoría que en el futuro no puede perderse.

Progresivos

Porque dado el carácter evolutivo de los derechos, en la historia de la humanidad, es posible que en el futuro se extienda la categoría de derecho humano a otros derechos que en el pasado no se reconocían como tales o aparezcan otros que en su momento se consideren necesarios a la dignidad humana y, por tanto, inherentes a toda persona.

Es importante tener presente la relación de interdependencia existente entre los Derechos Humanos, es decir, que la vigencia de unos es precondition para la plena realización de los otros, de forma

⁵ Discurso del Secretario General de las Naciones Unidas en la apertura de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993.

⁶ Entendemos por contenido esencial de un derecho, aquella parte del mismo que resulta «absolutamente necesario, para que los intereses jurídicamente protegidos, que da vida y razón al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos» Ver: Federico Duran L., El Derecho del Trabajo en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, (IELSS), Madrid, 1985, pág. 21.

tal que la violación o desconocimiento de alguno de ellos termina por afectar otros derechos. Sería el caso, por ejemplo, el del derecho a la Libertad de reunión y asociación y el de Libertad Sindical, no podría asumirse el respeto del primero si existiera imposibilidad de constituir sindicatos y viceversa.

Conscientes de ello la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena- Austria, 1993) señaló en su Declaración: ✎ Todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en general de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo énfasis. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales ✎

Igualmente, dada su imperatividad erga-omnes, es decir, al ser universalmente obligatoria la aplicación y cumplimiento de estos derechos, bajo cualquier punto de vista e incluso en aquellos casos en que no haya sanción expresa ante su incumplimiento, tienen un carácter de exigibilidad ante los Estados.

Por ello, ✎ Existen niveles de obligaciones comunes a todos los derechos humanos, que corresponden (...) a una obligación de respeto, una obligación de protección y una obligación de satisfacción. De modo tal que ninguna categoría de derecho es en sí misma más o menos exigible, sino que a cada derecho humano le corresponden distintos tipos de obligaciones exigibles ✎

3. Evolución de los derechos humanos

Reconociendo, a partir de sus propios principios, que es necesario manejar una concepción integral de los derechos humanos sin escindirlos en clasificaciones que podría inducir a la idea errada de prelación de unos u otros, nos parece importante, a efectos didácticos, destacar la evolución histórica que refleja su progresiva institucionalización en el orden interno, como en el internacional.

Derechos Civiles y Políticos (DCP)

Son aquellos que tienen por objeto la tutela de la

vida, la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona, así como de su potestad para participar en la vida pública y de Gobierno.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)

Son los vinculados a la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y de convivencia armónica, es decir, están orientados a lograr adecuadas condiciones de vida, acceso a servicios y bienes materiales y culturales, que permitan alcanzar una calidad de vida aceptable y digna.

A diferencia de los Derechos Civiles y Políticos en donde el Estado debe, por lo general, abstenerse para que el individuo pueda ejercer sus prerrogativas sin trabas, en el caso de los llamados Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado debe más bien actuar y prestar su apoyo material, económico y político para lograr que todas las personas disfruten de ellos.

Durante mucho tiempo ⁹ dicha distinción dio la excusa para argumentar la naturaleza diferente entre ambos grupos de derechos, lo que ✎ legitimó los intentos tradicionales de conceder a los derechos sociales un estatuto distinto y claramente inferior. (...) El principio de ✎ indivisibilidad ✎ contradice todos los intentos de mantener la separación y negar a los derechos sociales el rango concedido a los derechos civiles y políticos ✎

Derechos Colectivos o de Solidaridad

Actualmente se viene desarrollando una nueva dimensión de los derechos humanos, que está en pleno proceso de reconocimiento internacional como son los relativos al desarrollo, a la paz, a la preservación del medio ambiente y a un equilibrio ecológico.

⁷ Artículo 1 de su Declaración.

⁸ ✎ Declaración de Quito · Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina y el Caribe - ✎ Plataforma sudamericana de derechos humanos, democracia y desarrollo. Quito, Julio 1998. Párrafo 21.

⁹ Particularmente durante el periodo de la guerra fría (1944 -1989).

¹⁰ Comisión Europea, ✎ Afirmación de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea. Ha llegado el momento de actuar · Informe del Grupo de Expertos sobre Derechos Fundamentales - ✎ Oficina de Publicaciones Oficiales de la CE, Bélgica, 1999, p. 23.

Cuadro N° 1

Evolución de los derechos humanos

Derechos humanos		
Civiles y políticos	Económicos, sociales y culturales (DESC)	Colectivos o de solidaridad
<ul style="list-style-type: none"> · A la vida · A la integridad física y moral · A la libertad personal · A la libertad de movimiento o de libre tránsito · A la igualdad ante la Ley. · A la libertad de pensamiento, de conciencia y religión · A la libertad de opinión, expresión y prensa · De residencia y de inviolabilidad del domicilio · A la libertad de reunión · A la libertad de Asociación · A la seguridad jurídica y garantías del debido proceso · A la nacionalidad · A participar en la dirección de asuntos políticos · A elegir y ser elegido en cargos públicos · A formar un partido o afiliarse a alguno · A la autodeterminación de los pueblos. 	<ul style="list-style-type: none"> · A constituir familia · A la alimentación · A la salud · A la vivienda · A la educación a lo largo de la vida. · Al trabajo · A un salario justo y equitativo · Al descanso · A la Libertad Sindical · A la negociación colectiva · A la huelga · A la seguridad social · A la propiedad · A la seguridad económica · A participar en la vida cultural del país · A gozar de los beneficios de la ciencia. · A la investigación científica, literaria y artística. 	<ul style="list-style-type: none"> · A beneficiarse del patrimonio común de la humanidad · A la paz · Al desarrollo · A un medio ambiente sano. · A la democracia.

4. Derechos humanos laborales

Del conjunto de derechos humanos, cabe distinguir una serie de ellos vinculados al trabajo y a los trabajador@s conocidos como derechos humanos laborales y son los que se orientan a posibilitar condiciones mínimas de vida y de trabajo para todas las personas, así como la organización de los trabajador@s para su defensa, reivindicación y participación sociopolítica.

La Organización Internacional del Trabajo, a través de su función normativa ha sido pionera en el reconocimiento, promoción de su aplicación y cum-

plimiento, así como de su expansión, progresión y supervisión de los derechos humanos laborales a nivel mundial. Este esfuerzo ha sido esencial para la paz y el desarrollo con justicia social y, como parte del reconocimiento a esta labor de la OIT, en 1969 fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz.

La Libertad Sindical, forma parte de los derechos humanos y como tal ha sido recogida en una serie de instrumentos internacionales, siendo regulada en forma expresa por los Convenios 87 y 98 de la OIT, entre otros. (Ver cuadro N° 2).

En la actualidad está universalmente admitido que no es posible el desarrollo de la Libertad Sindical sin la preexistencia efectiva de los demás derechos hu-

Cuadro N° 2

Normas internacionales relativas a derechos humanos laborales

	Derechos humanos laborales	Declaración universal de los derechos humanos (a)	Declaración americana de los derechos y deberes del hombre (b)	Pacto internacional de derechos civiles y políticos (c) (PIDCP)	Pacto internacional de derechos Econ. Soc. y Cult. (D) (PIDESC)	Protocolo Adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de Derechos Humanos (protocolo de San Salvador) (e)
	Al Trabajo y prohibición del trabajo forzoso	Art. 4 y 23.1	Art. XIV	Art. 8	Art. 6	Art. 6
	Libertad Sindical, Huelga y Negociación Colectiva	Art. 20.1 y 23.4	Art. XXII	Art. 22.1,2 y 3	Art. 8 a) y d)	Art. 8
N	Igualdad de oportunidad y trato, sin discriminación	Art. 1, 2,7 y 23.2	Art. II	Art. 26	Art. 3 y 7i y ii	Art. 3 y 7 a y b)
	Edad mínima para trabajar y derechos del niño	Art. 25.2	Art. VII y XXXVII	Art. 24	Art. 10, 3	Art. 7 f y 16
	Proceso laboral justo	Art. 8,10	Art. XVIII			
	<p>(a) Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948.</p> <p>(b) Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de 1948.</p> <p>(c) Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de Diciembre de 1966.</p> <p>(d) Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de Diciembre de 1966.</p> <p>(e) Suscrito por la Asamblea General de la OEA, San Salvador, El Salvador, 17 de Noviembre de 1988.</p> <p>(f) Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de Diciembre de 1979.</p> <p>(g) Los Convenio citados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Convenio 29 sobre trabajo forzoso, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 1930. · Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, adoptado por la CIT de 1957. 				<ul style="list-style-type: none"> · Convenio 11 sobre el derecho de asociación · Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y el derecho de negociación colectiva, adoptado por la CIT de 1948. · Convenio 98 sobre el derecho de sindicación, adoptado por la OIT de 1949. · Convenio 135 sobre los representantes de los trabajadores, adoptado por la OIT de 1951. · Convenio 141 sobre las organizaciones de trabajadores, adoptado por la OIT de 1958. · Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo, adoptado por la OIT de 1978. · Convenio 154 sobre la negociación colectiva, adoptado por la OIT de 1979. · Convenio 100 sobre la igualdad de remuneración, adoptado por la OIT de 1951. · Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y recursos), adoptado por la OIT de 1960. · Convenio 138 sobre la edad mínima, adoptado por la OIT de 1973. · Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, adoptado por la OIT de 1999. · Convenio 150 sobre la administración de servicios de salud ocupacional, adoptado por la OIT de 1977. 	

manos y que tampoco es posible el completo ejercicio de éstos, sin la vigencia de aquélla. En otras palabras, la Libertad Sindical no es posible sin el ejercicio de los otros derechos humanos, y viceversa.

Es más, podríamos decir que la Libertad Sindical es la expresión de una síntesis de los derechos humanos, porque a través del ejercicio de sus acciones de defensa, reivindicación, participación socio-política y lucha, enriquece los contenidos e impulsa la progresión de los derechos humanos en su conjunto. De hecho, no es posible hablar del derecho al y del trabajo sin vincularlo al ejercicio del derecho de Libertad Sindical como garantía de la justicia social en las relaciones laborales.

Otro argumento, no menos importante, para justificar la protección de la Libertad Sindical reside en el hecho de que, tal como hoy es universalmente aceptado, el movimiento sindical ha pasado a constituir uno de los pilares sociales fundamentales que sustentan las sociedades democráticas. Esto debido (...). A que el derecho de los trabajador@s a la Libertad Sindical, (...), constituyen herramientas claves para el fortalecimiento del ejercicio de todos los derechos humanos, en razón de que habilitan medios por los cuales se postulan, afirman y defienden otros derechos fundamentales de las personas. De hecho, pasar revista al significado contemporáneo de la Libertad Sindical, implica reconocer que fue también, gracias a la sacrificada aunque no siempre reconocida lucha de los sindicatos en pos de la reivindicación de derechos democráticos básicos en el lugar de trabajo (...) que se abrieron espacios en nuestras sociedades para un correlativo y simultáneo reconocimiento de ciudadanías integrales y modernas.

Por su parte la CIOSL/ORIT señala que: Las Libertades Sindicales se convierten en importante instrumento para luchar por una reivindicación amplia de los Derechos Humanos. Desde su perspectiva, entienden a la Libertad Sindical como un derecho que abarca la medida que se vincula a los derechos civiles y políticos así como a los derechos económicos, sociales y culturales.

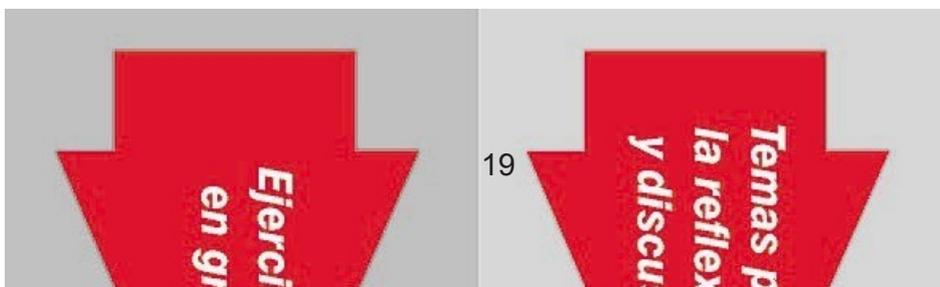
En la actualidad, aun cuando hay una aceptación retórica de que los derechos laborales también

son derechos humanos, a menudo falta voluntad política por incluir los derechos del trabajador-ciudadano en la práctica de los derechos humanos, por parte de los Gobiernos e incluso de algunos organismos internacionales¹⁶.

Es evidente que mientras se mantenga un escenario mundial de desconocimiento y violación de tales derechos, los derechos humanos de todas las personas se verán afectados. Situación preocupante cuando con la mundialización de la economía y los imperativos de la productividad han motivado también en sectores poco visionarios los argumentos que tienden a disminuir, cuando ya no a suprimir, los derechos de los trabajador@s en aras de una mayor competitividad basada en condiciones de trabajo muy a menudo inaceptables. Posturas que profundizan la fragilidad de su reconocimiento.

La defensa de los Derechos Humanos Laborales supondría una utopía si se entiende como una idea movilizadora de la conciencia humana; aquello por lo cual se debe luchar. No se trata de confrontar el ideal con la realidad de las violaciones para demostrar que no existe y que en consecuencia debería ser desechado. Se trata de exigir el ideal para cuestionar e interpelar la realidad exigiendo su transformación.

- 11 Ermida, Oscar y Villavicencio, Alfredo, Sindicatos en Libertad Sindical (ADEC-ATC), Lima, 1991, pág. 26.
- 12 Mujica, Javier, El Convenio 87° de la OIT • 50 Años no son nada - en el volumen colectivo Libertad Sindical • 50 Años del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo -, (CEDAL), Lima, 1999, pág. 69.
- 13 Ibidem, pp. 70.
- 14 CIOSL/ORIT, La Política de la CIOSL/ORIT para Derechos Humanos y Sindicales, Asunción, 1999, pp.10.
- 15 Es en ese marco que la contribución de OIT y su permanente compromiso con los Derechos Humanos cobra pleno significado. Su contribución en la incorporación de los derechos laborales como derechos humanos puede verse en diversas Declaraciones, Resoluciones, Informes y Memorias por no hablar de los propios Convenios y Recomendaciones.
- 16 La existencia de tal inconsistencia es una de las razones que anima la actual Campaña Internacional de SOLIDAR denominada Los Derechos Laborales son Derechos Humanos.
- 17 Querenghi, Giuseppe, en Editorial de Voces por la Libertad Sindical (OIT) Revista de Educación Obrera, 1998/3, Núm. 112, pp.XII
- 18 Chipoco, Carlos En defensa de la vida • Ensayos sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (CEP) Lima, 1992, pp.39



La OIT y las normas internacionales de trabajo

1. La OIT y los derechos humanos

19

La Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia Internacional de Trabajo de 1944 e incorporada en la Constitución de la OIT en 1946, explícito la relación existente entre los derechos humanos fundamentales y los derechos sindicales. En ella se proclama, en el artículo I b), que las libertades de expresión y de asociación son esenciales para un progreso constante, refiriéndose en el artículo II a) a los derechos fundamentales inherentes a la dignidad humana.

En 1970, la Conferencia Internacional del Trabajo afirmaba, solemnemente, este evidente vínculo al adoptar la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles²⁰. Expresa que existen principios firmemente establecidos y universalmente aceptados que definen las garantías básicas de las libertades civiles, que deberían constituir un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse... 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 los 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 civiles²¹.

Sobre lo citado en el párrafo anterior, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo señaló que, la OIT tiene un profundo interés por las libertades civiles y políticas, pues sin ellas no puede haber ni ejercicio normal de los derechos sindicales ni protección de los trabajadores.²² Dicho vínculo se explica en razón de que los objetivos de la Organización protegen los intereses de los trabajador@s, la mejora de sus condiciones de trabajo y de vida, así como la promoción de la libertad de asociación, que son los que deben contribuir a la implantación de la justicia social y a la garantía de una paz universal y duradera en el mundo entero.

A fin de poder cumplir con esta gran misión y alcanzar sus objetivos, la OIT se ha concentrado,

sobre todo, en la adopción de normas como principal medio de acción y éstas han contribuido enormemente a la promoción y protección de los derechos humanos. Otros campos importantes de actuación son la asistencia y cooperación técnica y la educación laboral prestadas a sus mandantes, teniendo como marco orientador a los Convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Declaraciones de la Organización.

A raíz de la mundialización de la economía, internamente, la OIT inició una discusión sobre la necesidad de identificar los derechos fundamentales de los trabajador@s. Ello coincidió con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en marzo de 1995, donde los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a procurar el objetivo de velar por la existencia de buenos puestos de trabajo y salvaguardar los derechos e intereses básicos de los trabajadores.²³ Asimismo, otro foro, el de la Organización Mundial del Comercio (OMC), afirmaba en la declaración final de su reunión en Singapur, realizada en Diciembre de 1996: Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas

¹⁹ Este fue el título de la Memoria del Director General de la OIT a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1968; otra Memoria de singular importancia para resaltar las relaciones entre los Derechos Humanos y la OIT fue la de 1988 intitulada Los Derechos Humanos: Responsabilidad de todos²⁴.

²⁰ Las Resoluciones adoptadas por OIT son textos de diferente naturaleza a los Convenios y Recomendaciones y si bien no son formalmente vinculantes para los Estados, constituyen un conjunto de directivas de política social que completan en forma sustancial las normas internacionales de trabajo; asimismo, se constituyen en un marco de referencia para el funcionamiento de la Oficina Internacional del Trabajo.

²¹ OIT, Resolución sobre los Derechos Sindicales y su relación con las Libertades Civiles, adoptado el 25 de Junio de 1970.

²² En adelante sólo se indicará Oficina para no confundir con Organización Internacional del Trabajo, que se indicará en el texto como OIT salvo en las citas bibliográficas.

²³ CIT, 79.ª reunión, 1992, La democratización y la OIT, Memoria del Director General, pág. 24.

²⁴ Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Naciones Unidas. Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social General. Aprobada el 12 de Marzo de 1995, Tercer Compromiso. Párrafo i).

normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas.✘

En ese contexto, durante la 86° Conferencia Internacional del Trabajo, aprobó la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento ✘²⁶ y levantando un bloque fundamental de derechos laborales humanos, los Estados Miembros asumieron el compromiso de garantizar su vigencia y cumplimiento absoluto.

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

Esta declaración trata de la Libertad Sindical y la negociación colectiva, la eliminación de toda forma de trabajo forzoso, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Dichos derechos laborales fundamentales se encuentran en las siguientes Normas Internacionales del Trabajo:

- Convenio 87, relativo a la Libertad Sindical y protección del derecho de sindicación.
- Convenio 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.
- Convenio 29, relativo al trabajo forzoso u obligatorio.
- Convenio 105, relativo a la abolición del trabajo forzoso.
- Convenio 100, relativo a la igualdad de remuneración.
- Convenio 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Convenio 138, relativo a la edad mínima de admisión al empleo.

A este listado debe añadirse el recientemente aprobado Convenio 182 sobre prohibición de las peores formas de trabajo infantil, adoptado un año después de la Declaración.

Desde 1995 la Oficina emprendió una campaña para promover y apoyar la ratificación de ese conjunto de normas, habiéndose alcanzado más de 210 y llegado 1,121 ratificaciones, por parte de todos los Estados Miembros de la OIT²⁷ y sólo Kiribati no ha ratificado ninguno de los derechos fundamentales.

La Declaración tiene una gran importancia política, institucional y práctica, pues los Estados Miembros de la OIT reafirmaron los compromisos de:

- Respetar, promover y hacer realidad de buena fe los principios establecidos en la Declaración de Filadelfia, que forman parte de la Constitución de la OIT y que han sido desarrollados como derechos en los Convenios arriba indicados,
- Sujetarse a los mecanismos de control normativo existentes,
- Movilizar los recursos propios y externos de la Organización, así como su influencia, para ayudar a los Estados Miembros, que lo requieran, a cumplir con los objetivos sociales de tales principios y derechos fundamentales en el trabajo;y
- Dar seguimiento promocional a la Declaración, para establecer un plan de acción que guíe la asistencia y cooperación técnica y permita evaluar la eficacia de las acciones tomadas, frente a la plataforma social mínima de ámbito mundial que constituye la Declaración.

²⁵ Conferencia Ministerial de Singapur. OMC. Aprobada el 13 de Diciembre de 1996.

²⁶ OIT, Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la 86° reunión CIT, Ginebra, 1998.

²⁷ Para obtener información detallada y actualizada, por país y por convenio, puede consultarse la siguiente dirección: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/index.cfm?lang=ES>

3. Actividad normativa de la OIT

La actividad normativa ha constituido el medio de acción privilegiado de la OIT para promover la justicia social, actividad que implica la elaboración de Normas Internacionales del Trabajo (NIT) y que tiene el propósito de que las mismas sean aceptadas lo más ampliamente posible y se pongan después en ejecución.

Una NIT es un texto de carácter jurídico preparado por la OIT, para los Estados Miembros y la comunidad internacional, en la que se definen lineamientos y pautas mínimas de relación social para regular el mundo del trabajo y contribuir al desarrollo social.

La mejor expresión de dicha actividad la constituyen el Convenio, la Recomendación y los Protocolos que, en conjunto, componen el sistema de normas internacionales del trabajo.²⁸

El carácter tripartito sobre la que se asienta la estructura de OIT ha permitido que su trabajo legislativo a favor de los trabajador@s sea el resultado de un esfuerzo conjunto de los Gobiernos, empleador@s y trabajador@s.

Tanto el Convenio, el Protocolo y la Recomendación deben ser adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Convenios Internacionales de Trabajo

Un convenio internacional del trabajo es un tratado internacional -que, debe ser ratificado para su exigibilidad- y, que fija las normas mínimas que deben observar los Estados Miembros²⁹ respecto de la materia tratada.

Conforme el Art. 19 inciso 5 de la Constitución de la OIT, todos los Estados Miembros tienen la obligación, dentro del plazo de un año posterior a la adopción de un convenio, recomendación o protocolo por la Conferencia Internacional del Trabajo, de ser sometidos a las autoridades competentes. Las normas que sean ratificadas por un Estado Miembro de la OIT tienen fuerza vinculante en derecho internacional.

La ratificación de normas internacionales entrañan obligaciones ³⁰ para el Estado Miembro, tales como:

- Presentar a la Oficina memorias con la periodicidad que determine el Consejo de Administración, informando sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución las normas ratificadas.
- Entregar a las organizaciones de trabajador@s y empleador@s representativas, copia de los formularios de las memorias enviadas por el Director General, para que puedan manifestarse al respecto.
- Enviar en forma oportuna las memorias de las NIT
- Cumplir y aplicar las disposiciones del convenio, en los términos de su ratificación.
- Aceptar la supervisión y control internacional de la OIT, que vela por su vigencia.
- Colaborar con los órganos de control normativo y en su caso, con las comisiones de encuesta constituidas por el Consejo de Administración, para tal fin.

Los Protocolos

Un protocolo es un instrumento normativo, que se utiliza para la revisión parcial de un convenio, permitiendo modificar parcialmente uno o varios de sus artículos; por lo tanto, este tipo de normas están sujetas a la ratificación por los Estados Miembros de OIT.

Resulta especialmente útil, cuando se desea mantener intacto un convenio base cuyas ratificaciones siguen en vigor (la ratificación del protocolo no conlleva la denuncia del convenio) por lo que pueden recibirse nuevas ratificaciones, paralelamente al he-

²⁸ Además de esas normas, hay una serie de resoluciones, declaraciones, conclusiones o compilaciones de directivas prácticas adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo o el Consejo de Administración, o bien por reuniones técnicas, textos que si bien no son formalmente vinculantes para los Estados si constituyen un vasto conjunto de lineamientos de política social que complementan en forma substancial a los convenios, recomendaciones y protocolos.

²⁹ En la actualidad son 175 los Estados miembros de la OIT (al 1º de octubre del 2001).

³⁰ Para un mayor detalle véanse los artículos 22, 23 y 27 de la Constitución de la OIT.

cho de haberse introducido modificaciones o completado ciertas disposiciones sobre determinados puntos. Hasta ahora no se han elaborado protocolos específicos³¹ sobre la Libertad Sindical.

El protocolo se enuncia con referencia al convenio y al número de éste, por ejemplo: Protocolo 81 de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947.

Recomendaciones Internacionales de Trabajo

Las recomendaciones complementan a los convenios y contienen directrices para la política nacional, orientando la función legislativa y las prácticas laborales en los países.

A diferencia de los convenios, las recomendaciones no son objeto de ratificación por parte de los Estados, por lo que no generan obligaciones de forzoso cumplimiento sobre sus contenidos.

4. Proceso de elaboración las normas

En general, en la mayoría de los casos, una norma se desarrolla a partir del momento en que se detecta un problema que afecta a los interlocutores sociales del mundo del trabajo y que, por su trascendencia e impacto, el Consejo de Administración de la OIT asume la tarea de procurar una solución aceptable para los trabajador@s, empleador@s y gobiernos a través de una norma internacional.

El problema puede consistir en cualquier situación o cuestión que afecte directa o indirectamente a la protección y bienestar de los trabajador@s, que se refiera al mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo o al desarrollo de las relaciones laborales.

Una vez analizado el problema e identificado por el Consejo de Administración, la primera etapa para la adopción de un convenio o de una recomendación es inscribir el asunto en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo. Esto lo puede hacer el Consejo de Administración o la propia Conferencia por mayoría de dos tercios; en ambos casos, deben tomarse en cuenta las propuestas que emanan de cualquier organización de derecho internacional público, como son las que integran el Sistema de Naciones Unidas.

Una vez inscrita la cuestión, la Oficina Internacional del Trabajo prepara un estudio comparado de las leyes y de la práctica que sobre aquella rigen en los Estados Miembros. Es una tarea compleja, no sólo por el gran número de países y la diversidad de formas que la problemática reviste, sino también, porque muchos de los temas a que se refieren las normas suelen ser sumamente técnicos.

Con base en dicho estudio, el Consejo de Administración decide si conviene o no seguir adelante el proceso normativo. En caso afirmativo, el Consejo invita a la Oficina a preparar un informe exponiendo la legislación y la práctica en los diferentes países, así como un cuestionario. Se envían esos documentos a los Estados Miembros, con un mínimo de dieciocho meses antes de la inauguración de la reunión de la Conferencia en que se va a examinar la cuestión. Los gobiernos deben hacer llegar sus respuestas a la Oficina, a más tardar once meses antes de la reunión de la Conferencia.

Para redactarlos y absolver los cuestionarios, los gobiernos, de los Estados que han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (Núm. 144) relativa a las normas internacionales de trabajo, están obligados a efectuar consultas a las organizaciones de trabajador@s y de empleador@s. Pero, por principio, muchos gobiernos de Estados que no han ratificado el Convenio también realizan estas consultas.

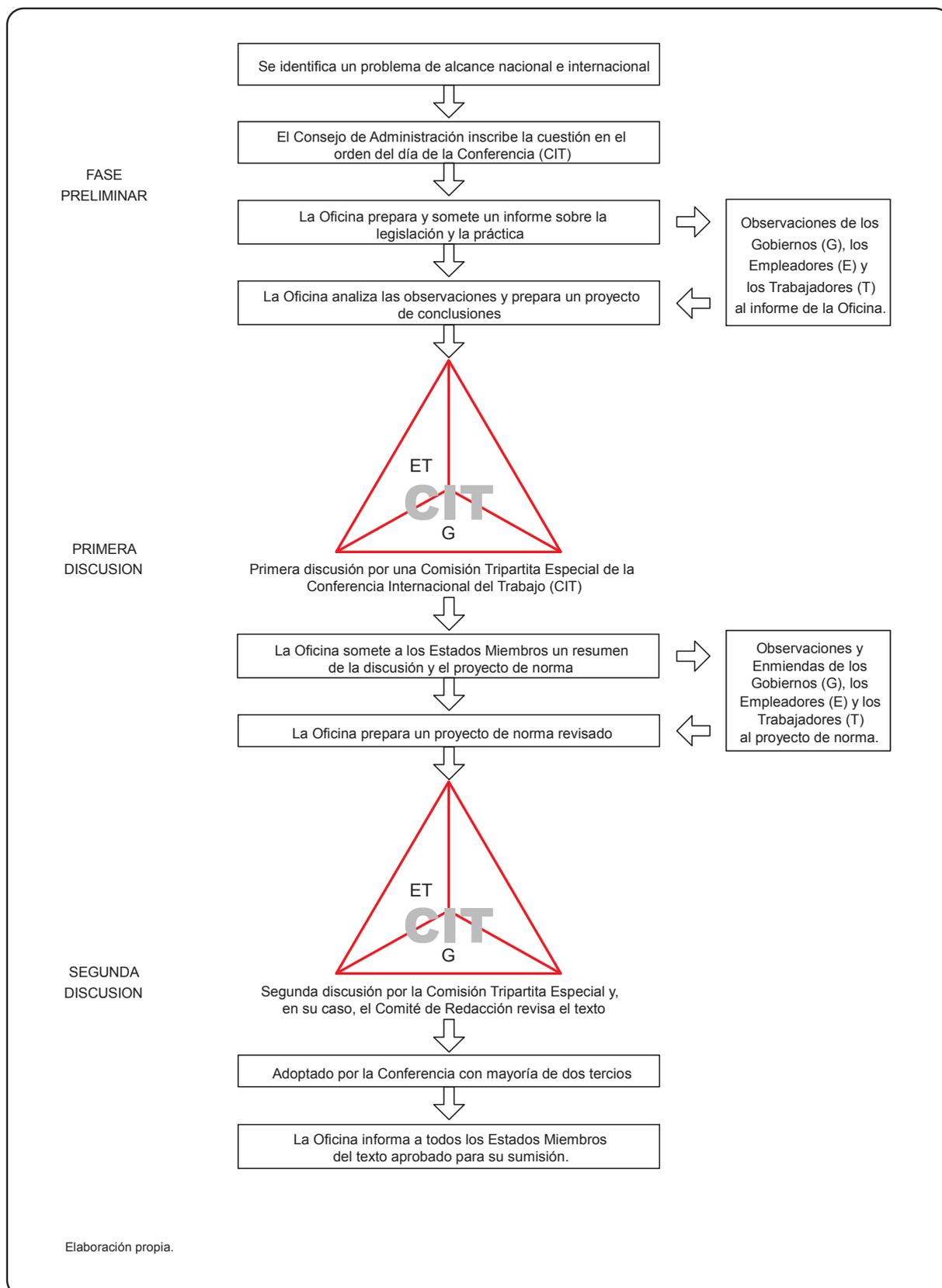
Basándose en las respuestas de los gobiernos, la Oficina redacta un nuevo informe donde se indican los principales puntos sometidos a la Conferencia, para su consideración (proyecto de conclusiones). Este proyecto se comunica a los gobiernos como mínimo cuatro meses antes de la inauguración de la reunión de la Conferencia. Una vez más, se espera de los gobiernos que consulten a las organizaciones de trabajador@s y de empleador@s (lo que constituye una obligación para los que hayan ratificado el Convenio núm. 144). Así todo queda listo para la primera discusión.

Al celebrarse la Conferencia se establece una Comisión Tripartita para que examine las propuestas. Esta Comisión, donde al número de votos de cada grupo se aplica un coeficiente de ponderación

³¹ La OIT adoptó un Protocolo para el Convenio 110 sobre plantaciones, por lo que la reforma que introduce, tiene un efecto indirecto sobre el tema de Libertad Sindical, pues al ampliar el ámbito personal y material de cobertura de dicho convenio, está también ampliando la protección de sindicalización de los trabajador@s que laboren en las plantaciones.

Gráfico N° 1

Proceso para la adopción de convenios, recomendaciones y protocolos



para que haya igualdad entre los representantes de los gobiernos, de los empleador@s y de los trabajador@s, aporta al texto los cambios que sus miembros estimen necesarios. Sobre la base de ese texto revisado, la Conferencia adopta conclusiones y decide, inscribir la cuestión en el orden del día de la siguiente reunión o solicitar al Consejo de Administración que inscriba la cuestión en el orden del día de una reunión ulterior.

Después de este primer examen realizado por la Conferencia, la Oficina redacta un texto provisional del convenio y/o de la recomendación prevista (proyecto de instrumento) y lo envía a los gobiernos dentro de los dos meses siguientes a la clausura de la reunión de la Conferencia.

Los gobiernos disponen de tres meses para someter enmienda o para formular otras propuestas. En principio, deben consultar nuevamente a las organizaciones de trabajador@s y de empleador@s (es una obligación para los que han ratificado el convenio núm. 144).

Basándose en las nuevas respuestas de los gobiernos, la Oficina prepara un informe final con los textos (y sus enmiendas) de los convenios y recomendaciones que remite nuevamente a los gobiernos, como mínimo, tres meses antes de la fecha prevista para la inauguración de la siguiente reunión de la Conferencia. Normalmente también dirige este informe a las organizaciones sindicales.

El informe de la Comisión Tripartita de la Conferencia se somete a ésta, reunida en sesión plenaria, para su adopción. Los proyectos que resulten adoptados se remiten al Comité de Redacción para la preparación de un texto definitivo. Los textos de los instrumentos aprobados por el Comité de Redacción se someten a la Conferencia para que ésta los adopte en votación final, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución (será necesaria una mayoría de dos tercios de los delegados presentes en la reunión de la Conferencia).

Si la Conferencia rechazara un convenio contenido en el informe de una Comisión, podrá remitirlo a la Comisión Tripartita de la Conferencia para que ésta lo convierta en recomendación, si fuere el caso.

Si en la votación final, un convenio no obtiene la mayoría de dos tercios necesaria para su adopción sino sólo la mayoría simple, la Conferencia decidirá si el convenio habrá de remitirse al Comité de Redacción para convertirlo en recomendación.

El procedimiento que se acaba de describir es el de doble discusión, es decir, de examen de una cuestión en dos reuniones sucesivas de la Conferencia.

En caso de especial urgencia o cuando lo justificaren otras circunstancias particulares, el Consejo de Administración puede decidir, por mayoría de tres quintos de sus votos, que se someta una cuestión a la Conferencia para que sea objeto del procedimiento de simple discusión. Las principales excepciones admitidas en el pasado se referían a la adopción de normas internacionales marítimas y a la revisión de las normas existentes, cuando el texto revisado se apartaba muy poco del convenio o de la recomendación original.

5. La sumisión ³²

La sumisión debe darse dentro de los doce meses siguientes a la clausura de la conferencia que aprobó la NIT. En casos especiales³³ ese plazo puede ampliarse hasta los dieciocho meses.

El proceso de sumisión se inicia con un comunicado de la Oficina a todos los Estados Miembros, en el que se solicita que la nueva NIT sea hecha de conocimiento de las autoridades nacionales competentes (legislativas, administrativas y judiciales en los niveles de gobierno correspondientes), a fin de que se pronuncien sobre la conveniencia o no de ratificar dicha norma.

Es conveniente que las organizaciones sindicales promuevan su aceptación y que hagan conciencia sobre los beneficios sociales y económicos que la misma generaría, de ser ratificada.

Antes de concluir el plazo, el Estado Miembro debe informar a la Oficina sobre la decisión tomada.

³² Adicionalmente véase el Capítulo otras referencias.

³³ El artículo 5 inciso b) de la Constitución de la OIT, se refiere a circunstancias excepcionales, en todo caso éstas deben informarse al Director de la Oficina.

6. Ratificación y denuncia

Ratificación

Al ratificar los convenios, los Estados Miembros se comprometen formalmente a dar cumplimiento a sus disposiciones de hecho y de derecho. De conformidad con el inciso d) del apartado 5 del artículo 19 de la Constitución de la OIT, si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio.

Cabe observar que una ratificación no puede ir acompañada de reservas, en otros términos, un gobierno no está autorizado a escoger según le plazca los artículos de un convenio que se comprometerá a aplicar. Pero si, en varios convenios se prevén algunas exclusiones, excepciones o determinadas posibilidades de opción; en tal caso, se suele precisar que, si el Estado que aporta su ratificación desea valerse de esas disposiciones, deberá hacerlo en una declaración que acompañe a su ratificación.

El Director General de la OIT, al recibir las ratificaciones de los convenios, las registra y las comunica al Secretario General de las Naciones Unidas, además las notifica a todos los Estados Miembros de la Organización y las publica en el Boletín Oficial de la OIT.

Antes de que sea obligatorio para el Estado que ratificó el Convenio, éste tiene que haber entrado en vigor. La práctica normal respecto a los convenios de la OIT es prever su entrada en vigor doce meses después de la fecha en que se haya registrado la segunda ratificación. Posteriormente, para cada Miembro que lo ratifique, será obligatorio doce meses después del registro de su propia ratificación (algunos convenios, especialmente marítimos, requieren un número de ratificaciones más elevado para su entrada en vigor).

Denuncia

Cada convenio de la OIT contiene un artículo que precisa las condiciones en las cuales los Estados que lo hayan ratificado podrán denunciarlo ulteriormente, es decir, declarar que ya no desean conside-

rarse obligados a cumplir sus disposiciones. Para el efecto, deben remitirse a las cláusulas precisas de cada convenio, pero, en general:

- ▶ Los Convenios del 1 al 25. Su denuncia es posible, en cualquier momento, al cabo de un periodo inicial de cinco o diez años (según se indique en los convenios), a partir de la fecha en que el Convenio se haya puesto inicialmente en vigor.
- ▶ Los Convenios del 26 y siguientes. Su denuncia es posible, al cabo de un período inicial de cinco o más de las veces-diez años, según se establezca en los convenios, pero solamente por el plazo de un año, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor. Análogamente, resulta posible de nuevo la denuncia, después de un periodo subsiguiente de cinco o diez años, según se indique en el Convenio.
- ▶ Otros convenios establecen que la ratificación de un convenio revisor, implica la denuncia del revisado «ipso jure», es decir, por mandato legal.

7. Revisión

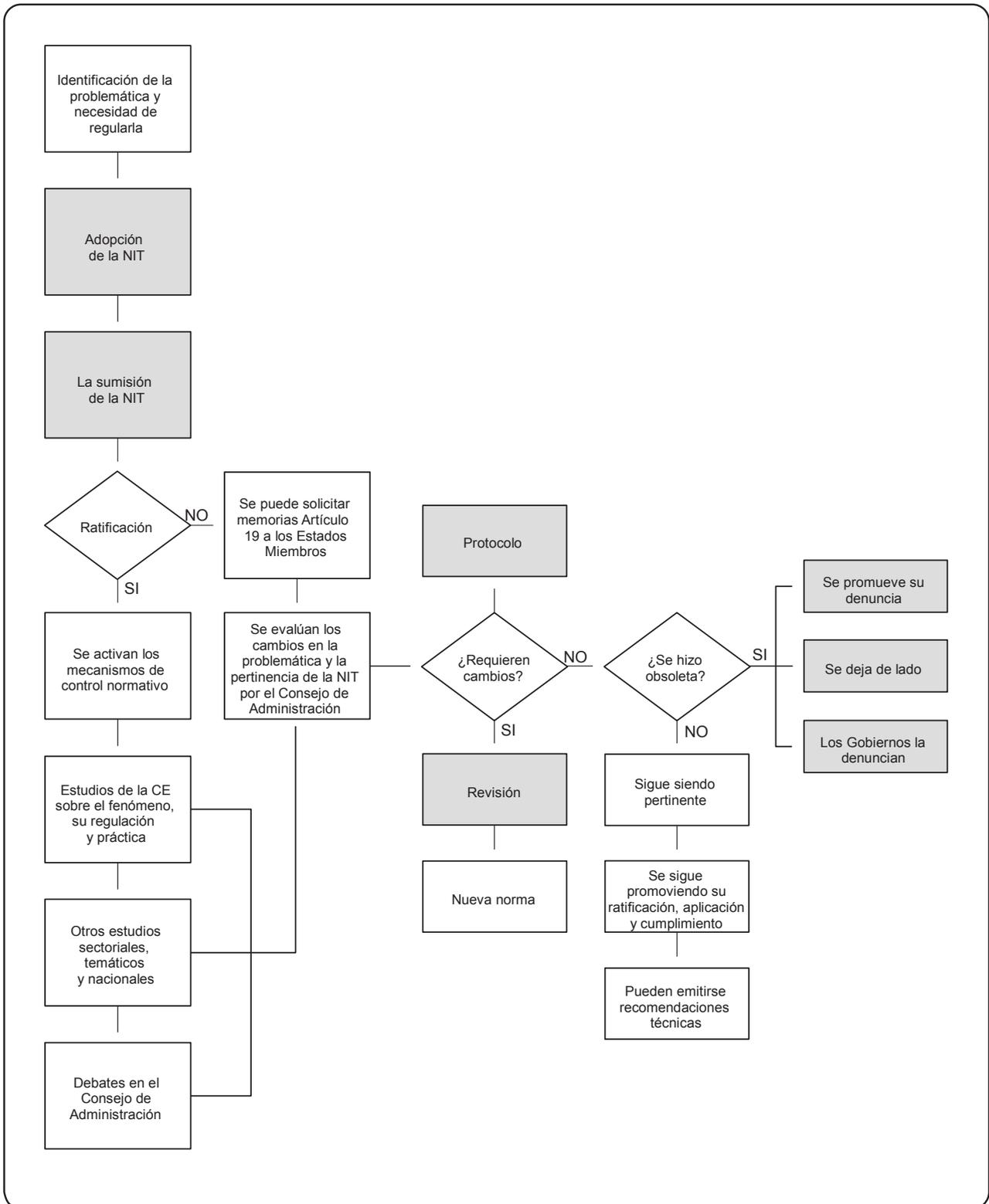
La revisión de los convenios y las recomendaciones es una condición importante para su actualización. Es un proceso permanente que se inscribe en el marco de las actividades normativas de la OIT y es imprescindible para hacer frente a los cambios sociales y económicos.

El procedimiento que conduce a la decisión de revisar un convenio o una recomendación se asemeja en principio al descrito para la elaboración de nuevas normas internacionales del trabajo. Cada convenio contiene una disposición, que permite al Consejo de Administración presentar un informe sobre su aplicación y cumplimiento, someterlo a la Conferencia para su examen y determinar si corresponde revisarlo, completa o parcialmente.

Cuando el Consejo de Administración lo decide, solicita a la Oficina le prepare y presente un proyecto de informe sobre la legislación y/o las prácticas relativas a las disposiciones del convenio en los diferen-

Gráfico N° 2

Panorama de la dinámica normativa



tes países (conviene recordar nuevamente el papel importante que desempeña el grupo de los trabajador@s del Consejo de Administración). Ese proyecto de informe se transmite a los gobiernos para que formulen observaciones.

Seis meses después del envío del proyecto de informe, el Consejo de Administración lo finaliza y decide si en el orden del día de la Conferencia debe inscribirse la revisión parcial o total del convenio, en caso afirmativo, la Oficina transmite el informe a los gobiernos para que formulen observaciones. Cuatro meses después de la fecha del despacho del informe, el Consejo de Administración adopta el informe final, teniendo en cuenta las observaciones de los gobiernos.

Dicho informe final contiene la definición exacta de las cuestiones inscritas en el orden del día de la Conferencia. Basándose en las conclusiones del informe final del Consejo de Administración, la Oficina prepara proyectos de enmienda al convenio o a la recomendación, de que se trate y los somete a la Conferencia. Ésta procede a examinar esos proyectos de enmienda, de conformidad con un procedimiento prácticamente igual al de doble discusión.

Por otra parte, es conveniente señalar que la OIT ha decidido dejar de lado diversos convenios dada su obsolescencia,³⁴ esta medida se da dentro de la política de revisión de las normas (convenios, recomendaciones y protocolos) emprendida por el Consejo de Administración. Para tal fin, en marzo de 1994 se constituyó un Grupo de Trabajo Tripartito, algunos de cuyos criterios han sido no seguir promoviendo la ratificación de los convenios dejados de lado; suspender su publicación en los documentos, estudios e investigaciones de la Oficina y dejar de solicitar información detallada sobre su aplicación, salvo consideración en contra, por parte del Consejo de Administración.

8. Principales características de las normas internacionales del trabajo

Las normas internacionales del trabajo (NIT) tienen carácter universal y un considerable grado de flexibilidad. Por una parte, fijan metas a lograr por los Estados a través de las políticas nacionales y establecen un marco para la cooperación internacional y, por otra, parte, fomentan el tripartismo, protegen los derechos humanos fundamentales y encarnan

un consenso internacional sobre cómo regular y establecer niveles mínimos de protección a los trabajador@s, que sean aceptables en la comunidad internacional.

En su conjunto forman una unidad coherente que armoniza fines específicos de orden técnico, social y económico, presentando las siguientes características que son complementarias a las que tienen como Derechos Humanos:

Internacionalidad

Porque son Normas son adoptadas por delegados que representan a los gobiernos y a las organizaciones de trabajador@s y de empleador@s de todas las regiones del mundo y por el hecho, de que sus textos definen objetivos ampliamente aceptados y reglas para orientar la acción nacional.

Los órganos de la OIT se han opuesto siempre a la idea de que existan normas diferenciadas por regiones o grupos de países, a condición de darles suficiente flexibilidad y reflejar en ellas los requerimientos del conjunto de los Estados Miembros.

Flexibilidad ³⁵

Atendiendo a lo dispuesto por la propia Constitución de la OIT, durante la elaboración de las NIT, se tiene muy presente la necesidad de que sean adaptables en función de la diversidad de los niveles de desarrollo, condiciones y prácticas de los Estados Miembros de la Organización.

La única excepción a dicho principio se da en la aplicación de los principios referentes a las libertades y los derechos humanos fundamentales, frente a los cuales no se admite ninguna flexibilidad.

Viabilidad

A efectos de lograr textos realistas de implementar, los proyectos de convenio se elaboran y examinan en consulta con los gobiernos y con las organizaciones representativas de trabajador@s y empleador@s, además de que se debaten y aprueban por la Conferencia Internacional del Trabajo, a través de dos de

³⁴ Los Convenios dejados de lado suman un total de 27 y son los siguientes: 15, 20, 21, 28, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 46, 48, 49, 50, 51, 60, 61, 64, 65, 66, 67, 86, 91 y 104; ninguno de ellos se refiere a la Libertad Sindical.

³⁵ Pueden verse como ejemplos las reglas establecidas en el convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), adoptada en 1952 y el convenio 138 sobre la edad mínima, adoptado en 1973.

sus reuniones y con previa votación favorable de un mínimo de dos tercios de los delegados hombres y mujeres presentes.

Adaptabilidad

La permanente mutación del mundo del trabajo y su creciente interdependencia, ha obligado a la OIT a dotarse de una filosofía que le exige una permanente evolución y adaptación de las normas internacionales que produce, para hacer frente a los nuevos retos que se han ido presentando. De hecho, asume que su programa normativo nunca se completa porque está renovándose constantemente. De este modo las NIT, pueden ser objeto de revisión.

Normas mínimas

Frente al temor de que los convenios o recomendaciones puedan contener disposiciones tan avanzadas o exigentes que sería difícil garantizar su cumplimiento por los Estados, la OIT se preocupa de garantizar el carácter de un mínimo común fundamental a dichos instrumentos, lo cual permite a los legisladores nacionales adaptar sus sistemas legales a las obligaciones asumidas.

Conforme al Art. 19 inciso 8 de su Constitución, en ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación.

Inadmisibilidad de reservas

Los convenios una vez adoptados por la Conferencia, en el proceso de su ratificación y cumplimiento, no quedan sujetos a reservas o condiciones³⁶ y el hecho de que el texto de una norma internacional abra opciones para que cada Estado Miembro pueda adherirse o no a ciertas partes, forma parte de su carácter flexible, pero no de la existencia o autorización de reservas.

Impulsoras

Las normas internacionales del trabajo imponen una movilización de la cooperación y la asistencia técnica internacional tanto multilateral como bilateral, pues sus objetivos de desarrollo y protección social, así como su naturaleza de derechos humanos, concitan intereses y responsabilidades de la comunidad internacional, para volcarlos como parte de la cooperación internacional para el desarrollo.

9. Clasificación de las normas internacionales del trabajo

La clasificación de las normas internacionales del trabajo, como de cualquier otro objeto de estudio, puede ser múltiple, dependiendo de los criterios que se adopten; para este caso, tomaremos como base su naturaleza entorno a: su reconocimiento como derechos humanos fundamentales, la materia a regular, la actividad económica a la que esta dirigida, y las categorías específicas de personas a proteger. (Véase Cuadro N° 3).

El propósito de la clasificación consiste en poseer distintas perspectivas desde las cuales puedan ubicarse las normas y así poder hacer búsquedas y análisis específicos. Pero en algunos casos son concurrentes, es decir que un mismo convenio puede caer en varios criterios, pues en su elaboración no fueron éstos los que se tuvieron como base para establecerlos.

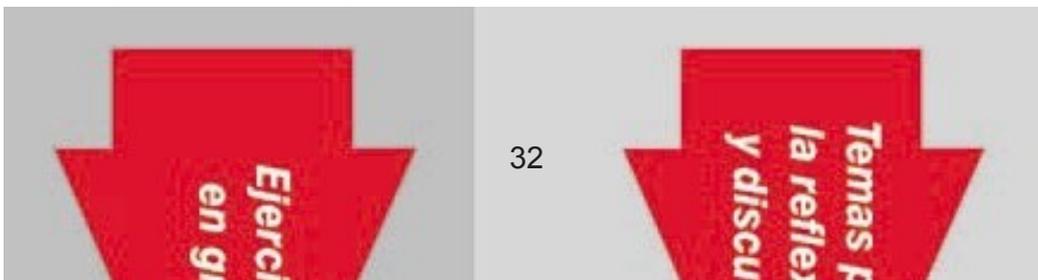
³⁶ Un ejemplo de reserva es que un Gobierno indique que no puede darse cumplimiento a los convenios de Libertad Sindical, hasta en tanto no se reactive la economía.

³⁷ Una de las tareas fundamentales de la Oficina de Actividades para los Trabajadores, es precisamente brindar la cooperación y asistencia técnica a las organizaciones sindicales, para apoyar y promover el ejercicio pleno de la Libertad Sindical.

Cuadro N° 3

Clasificación de las normas internacionales del trabajo

Criterios	Contenidos	
Derechos humanos fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> · Libertad sindical · Trabajo forzoso 	<ul style="list-style-type: none"> · Igualdad de oportunidades y trato · Trabajo infantil
Materia regulada	<ul style="list-style-type: none"> · Empleo · Política social · Relaciones profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> · Condiciones de trabajo · Seguridad e higiene en el trabajo · Seguridad Social
Sujetos a proteger	<ul style="list-style-type: none"> · Trabajo infantil · Trabajo de mujeres · Trabajador@s de edad · Trabajador@s migrantes · Pueblos indígenas y tribales · Trabajadores indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> · Gente de mar · Pescadores · Trabajador@s portuarios · Arrendatarios y aparceros · Personal de enfermería · Personas inválidas o discapacitadas
Sectores y actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> · Industriales · No industriales · Industria del vidrio · Agricultura · Plantaciones · Marítima · Portuaria · Pesca 	<ul style="list-style-type: none"> · Textil · Construcción · Transporte carretero · Sector público · Hoteles y restaurantes · Comercio y oficinas · Industria panificadora · Minería carbonífera



La Libertad Sindical en las normas internacionales de trabajo

1. Los derechos sindicales: Una definición

En las legislaciones nacionales e incluso en las propias normas internacionales de trabajo, rara vez se intenta definir esta categoría de derechos que no pueden separarse de los demás derechos humanos, porque expresan la síntesis de todos los derechos y libertades imprescindibles para la existencia y el eficaz funcionamiento de los sindicatos, en condiciones tales que puedan defender y promover los intereses de los trabajador@s.

Estos derechos sindicales de los trabajador@s, no fueron concedidos ni reconocidos como un acto unilateral por parte de los Estados; tuvieron que ser conquistados mediante una larga, dura y constante lucha de organizaciones de trabajador@s, en contra de la, a menudo, implacable resistencia de los empresarios y gobiernos.

De hecho, históricamente, muchos de los que actualmente tienen categoría de derecho, en el pasado fueron considerados como delitos, para luego ser tolerados, reconocidos como libertades y finalmente elevados a la categoría de derechos. Éste ha sido el caso del derecho de la Libertad Sindical y con ella, de la negociación colectiva y de la huelga.

Por ello, los derechos sindicales deben considerarse como derechos inalienables de la clase trabajadora.

Aún hoy los trabajador@s siguen luchando por el pleno reconocimiento jurídico de sus derechos sindicales y de su cumplimiento en la práctica cotidiana, en un número importante de países, sectores económicos y centros de trabajo.

En la mayoría de los procesos de integración y globalización económica que están en marcha, se ha dejado de lado la construcción de una dimensión social y, como parte de ella, a los derechos sindicales, contrariándose así su naturaleza de derechos humanos.

2. La Libertad Sindical y la OIT

La Libertad Sindical reviste crucial importancia para la OIT, toda vez, que desde el Preámbulo de su Constitución, se incluye el reconocimiento del principio de Libertad Sindical como requisito indispensable para la paz y armonía universales. De igual forma, la Declaración de Filadelfia, proclamada en 1944, señala que la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante.

Sin el reconocimiento y pleno ejercicio de la Libertad Sindical, la base misma de la OIT está comprometida y cuestionada, pues su estructura y funcionamiento es de carácter tripartito: trabajadores y empleadores a través de sus respectivas organizaciones y gobiernos.

Toda vez que, el Derecho a la Libertad Sindical es un principio que está establecido en la Constitución de la OIT, para todos sus Estados Miembros se constituye, en una obligación internacional de los mismos. Por tal motivo y no obstante que un Estado Miembro no haya ratificado los Convenios sobre Libertad Sindical, tiene la obligación de cumplir y aplicar las directrices que le son consustanciales.

La proclamación de la Libertad Sindical, desde los comienzos de la OIT, como uno de sus principios fundamentales, puso rápidamente de manifiesto la necesidad de adoptar disposiciones que delimitaran con mayor precisión el contenido de ese concepto general y de enunciar su contenido esencial en un instrumento formal, con el objeto de promover y de supervisar eficazmente su aplicación general.

3. Libertad Sindical y derechos fundamentales

La OIT, con ocasión de la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles de 1970 hizo especial hincapié

en que las «libertades que se definen en la Declaración Universal de Derechos Humanos y que son esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales», tal como que la Libertad Sindical es inseparable de:

- ▶ El derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias;
- ▶ La libertad de opinión y expresión, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado, de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de comunicación;
- ▶ El derecho de reunión;
- ▶ El derecho a un proceso regular, por tribunales independientes e imparciales; y
- ▶ El derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales.

4. Instrumentos básicos sobre Libertad Sindical

Los Convenios 87 y 98 tienen por objeto promover y garantizar derechos humanos fundamentales dentro de la esfera más amplia de los derechos económicos, sociales y culturales. Los principios contenidos en estos convenios no presuponen ningún patrón uniforme de organización sindical, pero constituyen la pauta según la cual debería juzgarse la libertad de un movimiento sindical, cualquiera que fuese su forma de organización.

Los dos instrumentos se complementan pues mientras el Convenio 87, concierne al libre ejercicio del derecho de sindicalización en relación fundamentalmente con el Estado, el Convenio 98 protege esencialmente a los trabajador@s y sus organizaciones frente a actos de discriminación e injerencia de los empleador@s y gobiernos, por una parte y, por la otra, estimula y fomenta la negociación colectiva.

CONVENIO N° 87 sobre la Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicalización, 1948.

En relación con el Estado, se han considerado como esenciales los principios o garantías que comprenden las distintas facetas de la vida sindical, y son los siguientes:

Reconocimiento del derecho de sindicalización

El derecho de sindicalización corresponde a los trabajador@s y los empleador@s, sin ninguna distinción³⁸ (Art. 2). Eventualmente, sólo pueden ser excluidos por la legislación nacional las fuerzas armadas y la policía (Art.9).

Creación de organizaciones

Las organizaciones deben poderse constituir por los trabajador@s o empleador@s libremente y sin autorización previa, por parte de la autoridad pública (Art. 2).

Libre elección del tipo de organizaciones

Se garantiza a los trabajador@s y empleador@s el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el afiliarse a las mismas, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas (Art.2).

Funcionamiento de las organizaciones

Las organizaciones estarán libres de la injerencia de las autoridades públicas al ejercer sus derechos a «redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y al formular su programa de acción» (Art.3).

³⁸ OIT, Resolución sobre los Derechos Sindicales y su relación con las Libertades Civiles, adoptado el 25 de Junio de 1970.

³⁹ La frase «trabajadores...sin ninguna distinción» debe entenderse en amplio sentido. El concepto de trabajador abarca por tanto, no sólo al asalariado en relación subordinada típica sino también a los trabajador@s a domicilio, subcontratados, temporales, del sector informal, emplead@s públicos, de zonas francas, etc. Al respecto puede revisarse: OIT, Estudio General de la Comisión de Expertos sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva, CIT 81a reunión 1994, Informe III (parte 4B), pp. 23 a 34 .

Disolución o suspensión

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa (Art.4). Por tanto, sólo una autoridad judicial competente y previo el debido proceso podrá resolver la disolución o suspensión de la organización.

Creación de Federaciones y Confederaciones

Las organizaciones tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas (Art.5); las garantías citadas en los párrafos anteriores, son también aplicables a las Federaciones y Confederaciones. (Art.6).

Afiliación internacional

Toda organización, federación o confederación tienen el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores (Art.5).

Personalidad jurídica

La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y 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 (Art.7).

La sujeción sindical la legalidad

Al ejercer los derechos que se les reconocen..., los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados,...a respetar la legalidad. Esta sujeción sólo es aplicable cuando los ordenamientos legales, no menoscaben las garantías establecidas en el propio convenio 87 (Art.8).

Derecho de Huelga

Aun cuando este derecho no se reconoce de forma expresa en este convenio ni en ningún otro Convenio relacionado con los derechos sindicales⁴⁰, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT⁴¹ siempre lo ha considerado como constitutivo de los derechos básicos de los trabajador@s y sus organizaciones en la defensa de sus intereses laborales. La Comisión de Expertos ha

vinculado el derecho que se reconoce a las organizaciones de trabajador@s y empleador@s a organizar sus actividades y a formular su programa de acción en aras de fomentar y defender los intereses de sus miembros (Arts. 3, 8 y 10 del Convenio 87) con la necesidad de disponer de los medios de acción que les permitan ejercer presiones para el logro de sus reivindicaciones. En consecuencia, la Comisión ha adoptado el criterio de que el significado corriente de la expresión «programa de acción» incluye el derecho de huelga.

Derecho a la Negociación Colectiva⁴²

En base a la libertad que las organizaciones tienen para definir y desarrollar sus actividades y programas de acción (Art. 3)³, es que se reconoce a los trabajador@s esta garantía, como parte del Convenio 87.

Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, 1949.

Este convenio establece frente a los empleador@s, principios y garantías básicas.

⁴⁰ A diferencia de ello, el Derecho de Huelga sí está explícitamente reconocido como Derecho Humano en el Art. 8 inciso 4) del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador, instrumento del Sistema Interamericano, que entro en vigor en diciembre del año 2000.

⁴¹ OIT. Informe III (parte 4B) a la Conferencia Internacional del Trabajo 81ª reunión 1994, «Libertad Sindical y Negociación Colectiva», capítulo V El derecho de huelga, págs. 65 a 83, Ginebra 1994.

⁴² Por la trascendencia que este derecho tiene, ha sido objeto de regulación en otras NIT, entre las que destacan el Convenio N° 154 sobre la Negociación Colectiva, 1981

⁴³ Al respecto el Comité de Libertad Sindical se ha pronunciado en reiteradas oportunidades en dicho sentido señalando que:

El derecho de negociar libremente con los empleador@s respecto de las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la Libertad Sindical y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o impedido su legítimo ejercicio. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajador@s y los empleador@s deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa.⁴⁴ Informe, caso núm. 202, párrafo 137; 65° informe, caso núm. 266, párrafo 65; 67° informe, caso núm. 303, párrafo 291.). en: OIT, La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Segunda Edición. Ginebra, 1976.

La prohibición de la discriminación antisindical

Los trabajador@s deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la Libertad Sindical en relación con su empleo. La protección debe existir tanto en el momento de la contratación como durante el desarrollo de la relación de empleo y, por lo tanto, dicha protección debe ejercerse 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. (Art. 1).

Prohibición de los actos de injerencia

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. Se consideran actos de injerencia, ... principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominados por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con el objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores. (Art. 2).

Garantía de protección institucional

Por la importancia de la aplicación efectiva de estas normas, el Convenio prevee la obligación de crear, organismos adecuados a las condiciones nacionales cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación. (Art. 3).

El Convenio 98, además de la protección sindical, también establece principios básicos en materia de negociación colectiva.

Fomento de la negociación colectiva

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 parte, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. (Art. 4)

Como se aprecia, dicho precepto contempla:

- La obligación de desarrollar la negociación colectiva;
- Su carácter voluntario;
- El fomento de este derecho entre las organizaciones de trabajador@s y empleador@s; y,
- La utilización del contrato colectivo, para regular el empleo y las condiciones de trabajo.

5. Otras normas relativas a la Libertad Sindical

Además de los Convenios 87 y 98, que son emblemáticos, existen otras normas relativas a la Libertad Sindical, como puede observarse en el cuadro N°4.

En el cuadro N°5 puede observarse que en el ámbito de América Latina, de un total de 152 ratificaciones posibles sólo se han dado 82 y los convenios que menos se han ratificado son los números 135, 151 y el 154 que tienen una gran importancia para el ejercicio de la representación sindical y para el fortalecimiento y desarrollo del movimiento sindical en el sector público, respectivamente.

A continuación presentaremos una síntesis de los contenidos de estos otros Convenios.

Convenio N° 11 sobre el derecho de asociación (agricultura) 1921.

Establece que el Estado que ratifique este Convenio ha de asegurar, a las personas ocupadas en la agricultura, los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajador@s de la industria y derogar toda disposición legislativa o de otro tipo que tenga el efecto de restringir estos derechos a los trabajador@s agrícolas.

Así pues, este convenio garantiza la igualdad entre los trabajadores del campo y la ciudad, en cuanto al ejercicio de la libertad sindical.

Convenio N° 135 sobre los representantes de los trabajadores, 1971.

Trata sobre la protección, facilidades y medios materiales que en la empresa deben ofrecerse a los representantes de los trabajador@s.

Dichos representantes han de beneficiarse de una protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarles, incluido el despido por su condición o actividad de dirigente sindical, siempre que actúen conforme a las leyes o convenios u otros acuerdos vigentes (Art. 1).

Igualmente, las empresas deben brindar las facilidades a los dirigentes para que puedan cumplir rápida y eficazmente sus funciones (Art. 2).

Convenio N° 141 sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975.

Garantiza la Libertad Sindical de los trabajador@s rurales y fomenta su organización y participación en el desarrollo económico y social.

Este convenio consagra, en forma especial, el derecho de todos los trabajador@s rurales a organizarse libremente, ya se trate de asalariados o de personas que trabajan por cuenta propia. En él se recogen las principales disposiciones del Convenio N° 87, añadiendo que uno de los objetivos de la política nacional de desarrollo rural debe ser el de facilitar la constitución y el desarrollo de organizaciones de trabajador@s rurales, fuertes e independientes, de forma que les permita participar, sin discriminación, en el desarrollo económico y social.

Convenio N° 151 sobre las relaciones laborales en la administración pública, 1978.

Trata sobre la protección del derecho que el personal de la administración pública, tiene a organizarse y establece procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, la solución de conflictos y sus derechos civiles y políticos.

Este instrumento dispone que los emplead@s públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical (Art. 4), protección que se ejercerá especialmente frente a actos que tengan por objeto:

- ▶ Sujetar el empleo del emplead@ público a la condición de que no se afilie a una organización sindical o deje de ser miembro de ella.
- ▶ Despedir a un emplead@ público, o perjudicarlo de cualquier otra forma a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.

Dichas organizaciones deben gozar de total independencia respecto de las autoridades públicas (Art. 5) y de protección frente a actos de injerencia en su constitución, funcionamiento o administración.

Se entiende por actos de injerencia, aquéllos destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública o sostenidas económicamente o en otra forma por ésta, con la intención de controlarlas.

Además, este Convenio dispone conceder facilidades apropiadas a sus representantes para el desempeño rápido y eficaz de sus funciones. (Art. 6). Asimismo plantea adoptar las medidas necesarias para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos; de forma que puedan fijarse, con su participación, las condiciones de empleo (Art. 7).

Los emplead@s públicos deben gozar de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la Libertad Sindical (Art. 9).

Cuadro N° 4

Convenios y recomendaciones de la OIT sobre Libertad Sindical

C	R	Título
11		Sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921
87		Sobre la Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
98		Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
110		Convenio sobre las plantaciones, 1958 (*)
135	143	Sobre representación de los trabajadores, 1971
141	149	Sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975
151	159	Sobre relaciones laborales en la administración pública, 1978
154	163	Sobre la negociación colectiva, 1981

C = Convenio R = Recomendación
 (*) Parte IX y X

Cuadro N° 5

Ratificación de convenios por país

PAIS	CONVENIOS								TOTAL
	C11	C87	C98	C110	C135	C141	C151	C154	
ARGENTINA	X	X	X	XX5					
BOLIVIA		X	X						2
BRASIL	X		X	(*)	X	X		X	5
CHILE	X	X	X	X4					
COLOMBIA	X	X	X	XX5					
COSTA RICA	X	X	X		X	X			5
CUBA	X	XXXXXX7							
ECUADOR	X	X	X	X		X			5
EL SALVADOR						X			1
GUATEMALA	X	X	X	X		X		X	6
HONDURAS		X	X						2
MÉXICO	X	X		X	X	X			5
NICARAGUA	X	XXXXX 6							
PANAMA	X	X	X	X					4
PARAGUAY	X	X	X						3
PERÚ	X	X	X	X4					
REP. DOMINICANA		X	X						2
URUGUAY	X	X	X	X		X	X	X	7
VENEZUELA	X	X	X			X			4
TOTAL	15	17	17	7	5	10	6	5	82

(*) Denunciado en 1970; por tanto, ya no es obligatorio.

Dada la posibilidad de nuevas ratificaciones, Ud. puede consultar el estado al día de las mismas, en las siguientes direcciones electrónicas:
<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=ES> y
<http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/index.html>

Convenio N° 154 sobre la negociación colectiva, 1981.

Dispone las medidas que procede tomar para promover una negociación colectiva libre y voluntaria.

El convenio en su artículo 2 define a la negociación colectiva, diciendo que comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores, una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- Fijar las condiciones de trabajo y empleo;
- Regular las relaciones entre empleadores y trabajadores;
- Regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

Asimismo, el convenio exige adoptar medidas adecuadas para fomentar la negociación colectiva. Tales medidas deben tener por objeto:

- Hacer posible tener una negociación colectiva en todas las categorías;
- Extenderla progresivamente a todas las materias siguientes: condiciones de trabajo y empleo, regular relaciones entre empleador@s y trabajador@s y regular relaciones entre empleador@s u organizaciones con las organizaciones de trabajador@s;
- Fomentar reglas de procedimiento convenidas mutuamente;
- No obstaculizar la negociación colectiva por falta de reglas; y,

- Concebir órganos y procedimientos de solución de conflictos, de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

Una visión panorámica de los principales contenidos de los convenios antes referidos, es la que aparece en el cuadro N°6.

Otros convenios con referencias a la Libertad Sindical

Los principios de la libertad sindical y de la participación sindical en las distintas esferas normativas, de política, institucionales, etc. vinculadas al mundo del trabajo, están también inmersos en otras normas internacionales del trabajo, de manera enunciativa podemos decir que los convenios⁴⁴:

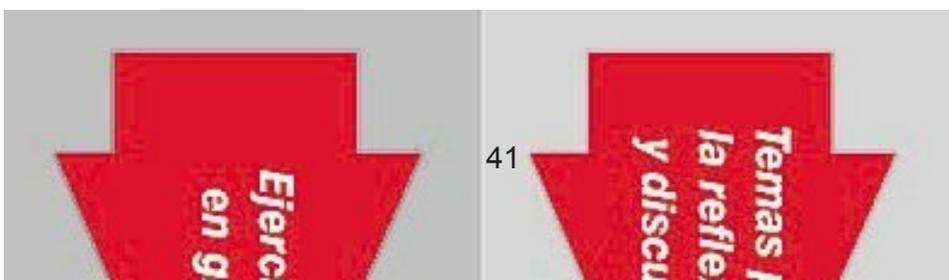
- Sobre migrantes reconocen, el derecho de estos a organizarse sindicalmente, a tener igualdad de trato y disfrutar de los beneficios contractuales;
- Sobre indígenas, reconocen el derecho a la asociación de éstos y por supuesto a no ser objeto de discriminación alguna;
- Sobre trabajadores a tiempo parcial, también prevé que son sujetos de los derechos sindicales;
- Sobre licencia pagada de estudios, reconoce que éstas pueden darse para la formación sindical; y
- La participación y consulta de los trabajadores esta prevista en múltiples normas.

⁴⁴ Véase por ejemplo los números 66, 97, 107, 117, 122, 140, 144, 149, 169, 175, 182 y muchos más.

Panorama de los principales contenidos de la Libertad Sindical en I

1. Constituir organizaciones.	Art. 1	Art. 62	Art.3 ⁽¹⁾
2. Libre afiliación.		Art. 62	Art.3 ⁽¹⁾
3. Redactar estatutos, reglamentos administrativos y programas de acción.		Art. 63	
4. No sujeción a disolución o suspensión por vía administrativa.		Art. 64	
5. Constituir federaciones, confederaciones y afiliación a organizaciones internacionales de trabajador@s		Art. 65	
6. Legislación nacional determina sindicación de emplead@s públicos de alto nivel.			Art. 1 ⁽²⁾
7. Libre ejercicio a los derechos civiles y políticos.			Art.9
8. Protección en el empleo.			
9. Protección contra toda discriminación.		Art. 58	Art. 4-5 Art. 4
10. Protección contra la injerencia.		Art.59	Art. 3 ⁽²⁾ Art. 5
11. Protección al libre ejercicio del derecho de sindicalización.			
12. Fomento y estímulo de la negociación voluntaria entre empleador@s y trabajador@s	Art. 61		Art. 7
13. Legislación podrá determinar la no sindicalización de fuerzas armadas y policiales			Art. 1 ⁽³⁾
14. Participación de trabajador@s en organismos de conciliación.		Art. 56 ⁽²⁾ (3) (4)	
15. Estabilidad laboral por ejercicio dirigenal (fuero sindical).			
16. Facilidades a representantes para ejercicio de función sindical.			Art. 6
17. La legislación, contratos colectivos, laudos arbitrales, decisiones judiciales, podrán determinar qué trabajador@s gozarán de protección y facilidades.			
18. Medidas de fomento y estímulo de negociación colectiva deberán ser consultadas y concordadas con organizaciones de empleadores y trabajadores.			

Nota: Los números indicados entre paréntesis son acápites del artículo indicado.



Violaciones a la libertad sindical

1. La brecha entre la ratificación y el cumplimiento de los derechos sindicales.

En el capítulo anterior, se hizo una breve descripción de los contenidos y fundamentos de la Libertad Sindical y ahora es conveniente referirse a cuáles y en dónde se presentan las principales violaciones y faltas de reconocimiento a los derechos humanos sindicales, a fin de esbozar las características y magnitud del problema que todos debemos enfrentar.

Podría pensarse, que después de más de 50 años de vigencia del Convenio 87 y 98, que consagra la Libertad Sindical en el derecho internacional, la humanidad debería estar cercana a la erradicación de su falta de reconocimiento y de los actos violatorios pero, lamentablemente, esto aún es bastante lejano de la realidad no obstante los avances que se han logrado, no siempre son sostenibles.

En el Informe de la CIOSL del año 2001 sobre las violaciones a los derechos sindicales⁴⁵, que abarca a casi 150 países de los 5 continentes, el Secretario General de dicha organización expresa que existe una paradoja entre la creciente apertura de la comunidad internacional respecto a las normas fundamentales del trabajo y la realidad, pues 3 años después de la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales

en el Trabajo, las violaciones de los derechos sindicales han alcanzado un nivel sin precedentes, pues el número de asesinatos, agresiones físicas, detenciones y otras formas de represión registradas contra sindicalistas y sus organizaciones, ha rebasado los ya altos y graves niveles de años anteriores.

2. La Violaciones: una aproximación a su caracterización.

No existen estadísticas que a nivel mundial nos muestren, la magnitud de las violaciones. Los datos de la CIOSL son gravísimos, pero ella misma los califica, diciendo que son sólo la punta del iceberg.

Es importante contar con información sobre las violaciones, pues a partir de ella se pueden emprender acciones más efectivas de promoción y defensa de los derechos humanos sindicales y combatir el silencio y la impunidad laboral.

Concientes de esa preocupación, presentamos algunos datos que permitan profundizar la reflexión y la organización para la acción; gracias a la visión global que nos proporciona la información de la CIOSL y que sintetizamos en el cuadro 7, podemos tener un panorama de las violaciones más graves.

⁴⁵ Este informe es el décimo séptimo que se emite año tras año por la CIOSL y ha sido consultado en la siguiente dirección de Internet: <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991213914&Language=ES>

Cuadro N° 7
Violaciones de los derechos sindicales

Violaciones	Informe año 2000						Informe año 2001					
	Europa	Africa	Medio Oriente	Asia y Oceanía	América	Total	Europa	Africa	Medio Oriente	Asia y Oceanía	América	Total
Personas asesinadas	9	2	0	39	90	140	2	7	0	15	186	210
Lesiones y torturas	86	148	0	583	728	1,545	76	459	3	1,436	957	2,931
Arrestos y detenciones	48	254	51	566	2,023	2,942	74	365	2	5,863	1,941	8,245
Represión de huelgas y manifestaciones	15	27	1	34	62	139	35	60	4	115	112	326
Despidos abusivos							124	3,092	174	8,252	7,897	19,539
Injerencia gubernamental							35	48	1	90	97	271
Restricciones legales a la huelga							20	34	13	27	19	113
Total de violaciones	158	431	52	1,222	2,903	4,766	366	4,065	197	15,798	11,209	31,635

Nota: Elaborado en base a los informes anuales de la CIOSL sobre las violaciones de los derechos sindicales del 2000 y 2001; los datos corresponden a lo ocurrido en 1999 y 2000, respectivamente.

En forma complementaria a los datos anteriores, podemos indicar que, en base en los informes del Comité de Libertad Sindical, podemos conocer el total de las quejas presentadas en los 50 años de existencia del Comité que, justamente se cumplen

este año, así como el peso que esta región tiene a nivel mundial, confirmando la gravedad y continuidad de las violaciones, aunque también y paralelamente, el nivel de la concentración que ha tenido la denuncia de las quejas en ciertos países.

Cuadro N° 8

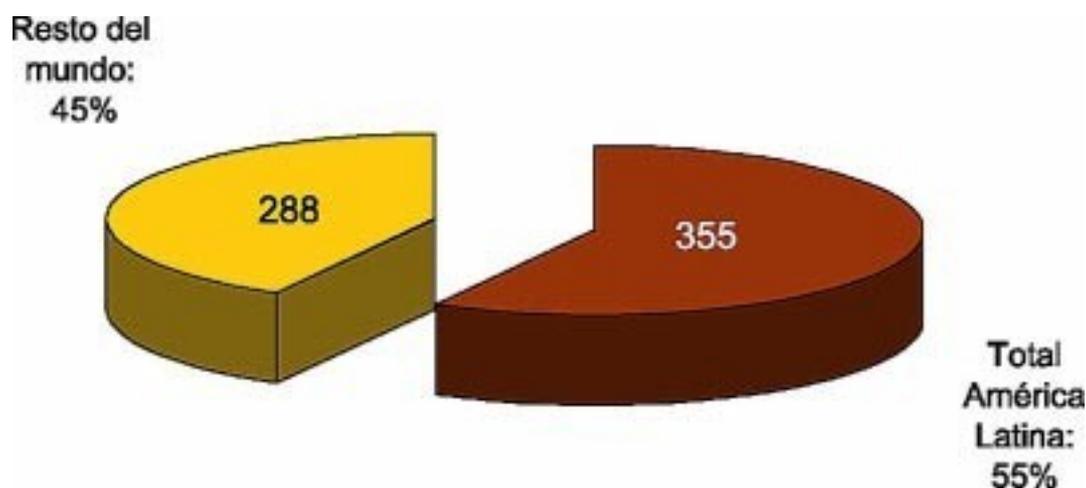
Quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical 1951-2001 (noviembre)

Periodo	Las Américas		Resto del mundo		Total	
	N° quejas	%	N° quejas	%	N° quejas	%
1951-1989	768	51	747	49	1,515	100
1990-2001	355	55	288	45	643	100
TOTAL	1,123	52	1,035	48	2,158	100

Fuente: Informes del Comité de Libertad Sindical. Elaboración propia

Gráfico N° 3

Quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical 1990-2001 (noviembre)



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 9

Quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical
por país en Las Américas
1951-1989 y 1990 - Noviembre 2001

País	1951-1989	1990 - Nov. 2001	Total
Antigua y Barbuda	3	-	3
Antillas Holandesas	3	-	3
Argentina	59	40	99
Bahamas	2	2	4
Barbados	1	1	2
Belize	5	1	6
Bermudas	1	1	2
Bolivia	24	3	27
Brasil	39	11	50
Canadá	31	43	74
Chile	50	11	61
Colombia	64	28	92
Costa Rica	39	17	56
Cuba	13	3	16
Ecuador	29	16	45
El Salvador	26	12	38
Estados Unidos	28	4	32
Granada	5	-	5
Guatemala	31	23	54
Guyana	7	1	8
Guyana Británica	6	-	6
Haití	7	7	14
Honduras	33	5	38
Jamaica	11	-	11
México	13	12	25
Montserrat	1	-	1
Nicaragua	37	13	50
Panamá	16	9	25
Paraguay	25	15	40
Perú	53	38	91
República Dominicana	44	5	49
San Cristóbal y Nevis	1	-	1
San Vicente y las Granadinas	6	-	6
Santa Lucía	2	-	2
Suriname	1	-	1
Trinidad y Tobago	2	-	2
Uruguay	32	8	40
Venezuela	18	26	44
Total general	768	355	1,123

Fuente: <http://www.oit.org.pe/sindi>
<http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/sindi/estadisticas/indexro.html>

Es necesario acotar que sólo un porcentaje muy reducido de las violaciones que se perpetran en contra la Libertad Sindical llegan a ser tratadas por el Comité; sin embargo, los casos que se presentan a él resultan bastante representativos de la situación en general. Es importante destacar también que el ritmo de presentación de quejas ante la OIT en la década de los noventa ha crecido significativamente, sin duda en parte, por el impacto de los procesos de ajuste estructural y la imposición de distintas reformas normativas, que han restringido el goce de los derechos sindicales, pero también, gracias a un mayor conocimiento que de ese

mecanismo de control normativo han tenido las organizaciones de trabajador@s.

Ahora bien, es conveniente realizar una aproximación al tipo de violaciones que se comenten en contra del derecho humano a la libertad sindical y con este objeto, damos cuenta de los datos identificados a partir del estudio de las quejas presentadas por las organizaciones sindicales nacionales e internacionales al Comité de Libertad Sindical, entre 1951 y noviembre del 2001, en las Américas y encontramos con situación que nos muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N° 10

Principales agravios por violación a la Libertad Sindical presentados en las Quejas de las Américas 1990-2001 (noviembre)

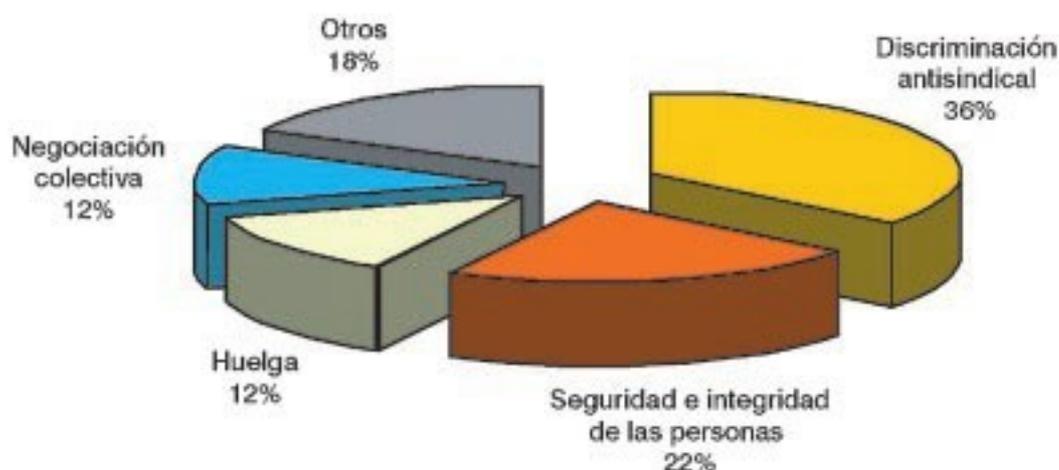
Tipo	N° agravios	%
Despidos (por discriminación antisindical y huelga)	211	27.26%
Detención	49	6.33%
Cambio de puesto o traslado del lugar de trabajo	44	5.68%
Acoso y hostigamiento	43	5.56%
Agresión física	39	5.04%
Homicidio	34	4.39%
Amenazas	31	4.01%
Retiro de facilidades a dirigente	24	3.10%
Declaración de ilegalidad de una huelga	26	3.36%
Negativa a negociar	25	3.23%
Legislación restrictiva en materia de derechos sindicales a un determinado sector	23	2.97%
Arbitraje obligatorio e impuesto en casos de negociación	17	2.20%
Intervención a la Organización	17	2.20%
Negarse a reconocer una Organización	17	2.20%
Intento de secuestro/secuestro de dirigentes/afiliados o familiares de los mismos	16	2.07%
Restricciones excesivas para el ejercicio de la huelga	16	2.07%
Negativa de inscripción de un Sindicato	16	2.07%
Restricciones en el tipo y nivel de la negociación	14	1.81%
Quebranto de facto de un Contrato Colectivo	14	1.81%
Rompimiento violento de huelga/represión	12	1.55%
Sustitución de huelgistas	12	1.55%
Discriminación en la contratación	12	1.55%
Desapariciones	11	1.42%
Denegación de los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga a determinado grupo o sector	11	1.42%
Torturas	10	1.29%
Incumplimiento de convenios	10	1.29%
Favoritismo o coerción	10	1.29%
Violación a los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga a través de la promulgación de decretos	10	1.29%
Total:	774	100.00%

Nota: Elaboración propia en base al 67.65% del total de los agravios expresados en las quejas analizadas a fondo por el Comité de Libertad Sindical, en el período de referencia.

Por otra parte, si agrupamos los agravios - expresados por categorías - de las quejas presentadas en los casos de Las Américas, desde 1990, tenemos el panorama que se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 4

Principales categorías de violación a la Libertad Sindical presentadas en las Quejas de las Américas 1990-2001 (Noviembre)

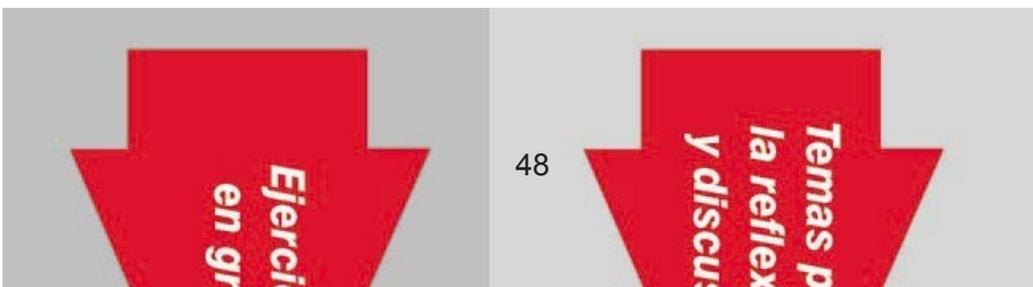


Nota: Elaboración propia con el 89.33% de los agravios expresados en las quejas presentadas por violaciones a la Libertad Sindical en el período indicado.

Es importante destacar el hecho de que, en América Latina, la mayoría de los países que han ratificado los convenios 87 y 98, presentan graves situaciones de contradicción normativa con los mismos, siendo ésta una de las fuentes fundamentales de su incumplimiento y de la falta de aplicación por parte de las autoridades.⁴⁶ Como se puede observar de los informes de la Comisión de Expertos de la OIT, es una realidad que, en algunos casos, no se han atendido las observaciones y recomendaciones de

los órganos de control normativo de la OIT, por varios años, agudizándose así las condiciones de inseguridad para los trabajador@s, sus dirigentes y sus organizaciones.

⁴⁶ Para conocer la situación específica de cada país, es recomendable visitar las páginas WEB de la OIT y en particular, las siguientes direcciones: <http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/sindi/ceacr/indexro.html> y <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/spanish/50normes/infleg/ilospa/index.htm>.



Mecanismos e instancias de control de la aplicación y cumplimiento de las normas internacionales de trabajo

1. Fundamentos del sistema de control de la OIT

Cuando un Estado se adhiere a la OIT se compromete a respetar los principios establecidos en la Constitución de la Organización, entre los que están la Libertad Sindical. En tal sentido, la función de la Organización Internacional del Trabajo consiste en contribuir a la eficacia del principio general de la Libertad Sindical, como una de las principales salvaguardas de la paz y de la justicia social.

A pesar de las ratificaciones de los Convenios, por parte de un Estado Miembro que imponen la obligación de su cumplimiento, por razones diversas y en repetidas oportunidades, la norma ratificada no ha sido recogida por la legislación nacional ni incorporada a la normativa nacional o no se cumple o sólo se aplica parcialmente. El reconocimiento de esta realidad, hizo necesario que se estableciera y desarrollará un sistema de control, a fin de asegurar que los Estados Miembros cumplan con las obligaciones que han contraído y que se alcancen los objetivos de protección y desarrollo social establecidos en ellas.

Los principios y procedimientos fundamentales del sistema de control se establecieron en la propia Constitución de la OIT; mecanismos que se han ido reglamentando paulatinamente para perfeccionar la eficacia de las NIT.

2. Obligaciones de los Estados Miembros

Respecto a las NIT

La Constitución de OIT establece ciertas obligaciones para la totalidad de los Estados Miembros, al margen de si han ratificado o no un convenio en particular o de aceptar una determinada recomendación.

Sumisión de las NIT a las autoridades competentes ⁴⁷

En virtud del artículo 19 de la Constitución de OIT, se estipula que los Estados deben someter todos los nuevos convenios y recomendaciones para el conocimiento y debate, de las autoridades nacionales a quienes compete el asunto e informar de su resultado a la Organización Internacional del Trabajo, en el plazo de un año o, en circunstancias excepcionales, de dieciocho meses después de la adopción de la norma por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Los gobiernos pueden determinar libremente la índole de las propuestas o medidas que juzgue oportuno tomar, al momento de someter convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes y que generalmente son el Parlamento o la Asamblea Nacional, por parte del poder legislativo y los ministerios del trabajo, por parte del poder ejecutivo.

La obligación del gobierno de someter dichos instrumentos no implica la de proponer su ratificación o su aplicación. La decisión de ratificar o no, es totalmente libre. Se trata de un acto voluntario e independiente de un Estado en base al ejercicio de su soberanía, que debe ser tomado por las autoridades competentes.

Deber de informar sobre convenios no ratificados

Los Estados Miembros tienen la obligación de informar al Director General, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre su legislación y su práctica en relación con los asuntos tratados en un convenio que no haya sido ratificado e indicar las dificultades que impiden o retrasan su ratificación. Análogamente, se puede pedir a los Estados Miembros que a intervalos apro-

⁴⁷ Adicionalmente véase el Capítulo II, punto 5.

piados, informen sobre la situación de la legislación y la práctica en su país en lo que atañe a asuntos tratados en cualquier convenio. (Art. 19 Constitución OIT).

En el anexo de seguimiento a la «Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales...»⁴⁸ se ha remarcado la obligación de los Estados Miembros de presentar Memorias anuales de los convenios fundamentales no ratificados (Ver Cuadro N° 11).

Obligaciones derivadas de la ratificación de los convenios

Aplicación y cumplimiento de los Convenios: El Estado Miembro asume la obligación internacional de hacer efectivas las disposiciones del instru-

mento ratificado; por tanto, el marco normativo nacional debe adecuarse a lo establecido en el convenio, sus órganos jurisdiccionales deben basarse en ellos para resolver las controversias jurídicas y sociales y las autoridades e instituciones del poder ejecutivo deben desarrollar sus políticas y programas de gobierno orientadas al cumplimiento de los objetivos de las normas.

- **Presentación de Memorias periódicas:** Conforme el Art. 22 de la Constitución de OIT, todos los Estados Miembros deben presentar a la Oficina memorias anuales sobre las medidas tomadas para poner en ejecución los convenios a los cuales se hayan adherido.

El actual sistema de presentación de memorias, está siendo objeto de análisis y revisión, no sólo por el cúmulo de trabajo que significa y por su complejidad⁴⁹, sino también por el hecho mismo de la política normativa⁵⁰. Los tipos de memorias y periodos de presentación son los siguientes:

- La primera memoria detallada, debe ser presentada cumplidos los doce meses de la entrada en vigor del Convenio, en el Estado respectivo.
- La segunda memoria detallada se solicitará automáticamente dos años después de la primera.

- **Memorias periódicas:** Según la periodicidad establecida y sin perjuicio de que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, pueda pedir una memoria adicional en cualquier oportunidad que considere necesario, los Estados deben presentar las siguientes:

- **Memorias bienales:** cada dos años automáticamente se solicitan memorias detalladas sobre los diez Convenios, calificados de prioritarios.⁵¹,
- **Memorias quinquenales:** A partir del quinto año sólo se piden memorias simplificadas.

- **Memorias no periódicas:** Eventualmente y sobre la aplicación de un convenio ratificado deberán presentarse memorias detalladas no periódicas.

Para supervisar la aplicación y cumplimiento de los Convenios de manera sistemática y regular, son las memorias las que constituyen la columna vertebral del control ordinario de las NIT.

Por ello, es conveniente que las organizaciones sindicales conozcan los formularios sobre los cuales se elaboran y hagan llegar al Gobierno sus opiniones y observaciones para que sean incluidas o bien sean remitidas directamente al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo⁵².

⁴⁸ CIT, 86.ª reunión, 1998, Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, pág. 10.

⁴⁹ Hasta ahora, los 184 convenios han recibido 6,962 ratificaciones de los 175 Estados Miembros.

⁵⁰ Para dar seguimiento a este tema, se recomienda consultar los trabajos que el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, del Consejo de Administración, en la siguiente dirección electrónica <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/gb/index.htm>.

⁵¹ Los diez catalogados como prioritarios son: Convenio 29 Trabajo forzoso, Convenio 81 Relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, Convenio 87 Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación, Convenio 98 Derecho de sindicación y negociación colectiva, Convenio 100 Igualdad de remuneración, Convenio 105 Abolición del trabajo forzoso, Convenio 111 Discriminación en el empleo y ocupación, Convenio 122 Relativo a la política del empleo, Convenio 129 Relativo a la Inspección del trabajo en la agricultura, y, Convenio 144 Consultas Tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

⁵² Véanse en los anexos, los formularios para la elaboración de las memorias (artículo 22 de la Constitución de la OIT) de los principales convenios sobre Libertad Sindical.

3. Los mecanismos de promoción y control

Mecanismo de seguimiento a la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

En su anexo la Declaración establece que el objetivo general de su seguimiento⁵³ es de carácter promocional de los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, que la Declaración reitera y que para ello alentará los esfuerzos de los Estados Miembros de la Organización, a través de la asistencia y cooperación técnica de la Oficina.

En consecuencia, este tipo de seguimiento es absolutamente complementario de los de control normativo ordinario y especial, que más adelante describiremos, pues no los reemplaza ni obstaculiza, además de que se basa en las disposiciones constitucionales de la OIT, ya existentes.

El seguimiento está compuesto por:

Examen Anual

El seguimiento anual de los convenios fundamentales no ratificados.

Este seguimiento se realiza con base a lo dispuesto en el artículo 19, párrafo 5 inciso e), solicitando para que los Estados Miembros, con base en formularios específicos para cada convenio no ratificado, remitan sus informes.

En base a esta recopilación de memorias, los Expertos Consejeros⁵⁴ elaboran una introducción al examen de tales memorias, en la cual hacen recomendaciones que son debatidas y, en su caso aprobadas por el Consejo de Administración, tendientes a apoyar a los Estados Miembros, para que éstos, por una parte ratifiquen los convenios fundamentales y por la otra, lleven a la práctica los principios de la Declaración.

Informe Global

Este informe es elaborado por el Director General de la Oficina y

tiene como propósito presentar a la Conferencia Internacional del Trabajo una imagen global y dinámica de cada una de las categorías de

los principios y derechos fundamentales que en cada caso, servirá de base para los programas de acción de la OIT, así como para la movilización de recursos internos y externos destinados a la cooperación y asistencia técnica.

Los informes globales son rotativos y se iniciaron en el año 2000 con los Principios y Derechos relativos a la Libertad Sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, a este informe se le tituló Su voz en el trabajo⁵⁵; en el 2001 se continuó con los relativos a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y su informe se ha llamado Alto al trabajo forzoso el próximo año tratarán sobre los principios y derechos relativos a la abolición del trabajo infantil; en el año 2003 se ocuparán sobre la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación y, a partir del 2004, se dará inicio a un nuevo ciclo.

En el siguiente cuadro se presenta la periodicidad de las solicitudes de memorias y su examen, así como de la elaboración de los informes globales pues, de conformidad con los anexos de la Declaración, el Consejo de Administración de OIT ha precisado que el seguimiento anual empezará, respecto de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales, con el envío de las peticiones de memoria en 1999 y su examen por el Consejo en marzo de 2000 y en el diagrama posterior podrá observarse la secuencia y sujetos que participan en el seguimiento de la Declaración.

⁵³ OIT. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. OIT, Primera edición, Suiza, pág. 9, 1998.

⁵⁴ Son personas seleccionadas y nombradas por el Consejo de Administración, en base a sus cualidades profesionales y personales, y por lo tanto, no tienen una composición tripartita.

⁵⁵ Tanto este Informe Global, como los demás relativos a la Declaración y su seguimiento, pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/decl/index.htm> que corresponde al Programa In Focus de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la Declaración.

⁵⁶ OIT, Curso que ha de darse a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 274 reunión del Consejo de Administración, Ginebra, Marzo 1999, pág. 2.

Cuadro N° 11

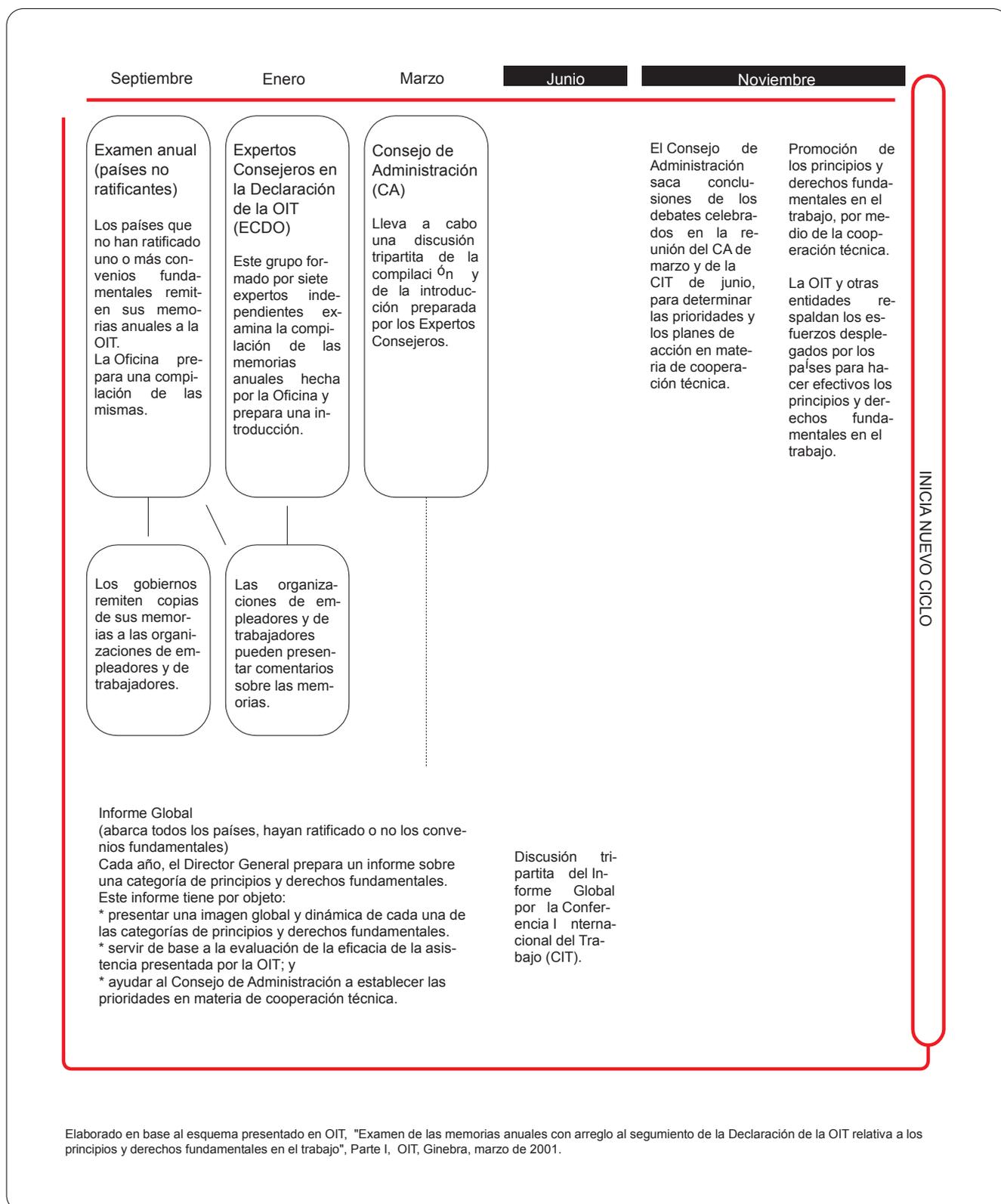
Calendario de seguimiento a la declaración de la OIT relativa a
los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Art. 19 = Informe especial Art. 22 = Memorias A = Informe anual G = Informe global S = Seguimiento de G		Libertad Sindical		Trabajo forzoso		Igualdad de trato		Trabajo infantil
		C. 87	C. 98	C. 29	C. 105	C. 100	C. 111	C. 138
1998	Marzo CA							
	CIT		22	19	19 - 22		22	
	Nov. CA							
1999	Com. de Expertos	19 - 22	19	22		22		
	Marzo CA							
	CIT	19	19	22		22		
2000	Nov. CA				22			
	Com. de Expertos		22		22		22	
	Marzo CA	A	A	A	A	A	A	
2001	CIT	G	G - 22		22		22	
	Nov. CA	S	S					
	Com. de Expertos	22		22		22		
2002	Marzo CA	A	A	A	A	A	A	A
	CIT		22		22	G	G - 22	22
	Nov. CA					S	S	
2003	Com. de Expertos	22		22		22		
	Marzo CA	A	A	A	A	A	A	A
	CIT	22		22		22		G
2004	Nov. CA							S
	Com. de Expertos		22		22		22	
	Marzo CA	A	A	A	A	A	A	A
2005	CIT	G	G - 22		22		22	
	Nov. CA	S	S					
	Com. de Expertos	22		22		22		
2006	Marzo CA	A	A	A	A	A	A	A
	CIT		22		22	G	G - 22	
	Nov. CA					S	S	
2007	Com. de Expertos	22		22		22		22
	Marzo CA	A	A	A	A	A	A	A
	CIT	22		22		22		G - 22
	Nov. CA							S
	Com. de Expertos		22		22		22	

Fuente: OIT Documento GB.273/3 de noviembre de 1998.

Gráfico N° 5

Seguimiento de la declaración



Elaborado en base al esquema presentado en 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", Parte I, OIT, Ginebra, marzo de 2001.

Procedimiento regular de control normativo.

Consiste esencialmente en el control de la aplicación de los Convenios ratificados a cargo de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (órgano independiente de connotados profesionales del Derecho que se reúne todos los años); y se realiza examinando las memorias enviadas por los Gobiernos.

Informe de la Comisión de Expertos

En primer lugar el informe de la Comisión se somete al Consejo de Administración. Las conclusiones finales se presentan en la siguiente forma:

► Primera parte: un informe general. Con una descripción somera de los trabajos de la Comisión señalando, a la atención del Consejo de Administración, de la Conferencia y de los Estados Miembros, cuestiones de interés general o preocupaciones especiales.

► Segunda parte: observaciones relativas a algunos países sobre:

- La aplicación de los convenios ratificados en los Estados Miembros,
- La aplicación de los convenios a los territorios no metropolitanos cuyos Estados Miembros garantizan las relaciones internacionales,
- La sumisión de los convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes.

Otros comentarios del Director General de la OIT dirigidos a algunos gobiernos. En nombre de la Comisión adoptan la forma de solicitudes directas⁵⁷ que también se envían a las organizaciones de trabajador@s y de empleador@s para su información y formulación de comentarios.

De este modo, entre la Comisión de Expertos y los Gobiernos se establece un diálogo que, en la mayoría de los casos, mejora la aplicación de los convenios ratificados.

► Tercera parte: consiste en un estudio general de la legislación y la práctica nacional acerca de los instrumentos que hayan sido objeto de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, en virtud del artículo 19 de la Constitución. Los estudios generales constituyen una referencia autorizada, en materia de legislación y de práctica en el mundo entero, sobre un tema determinado.

El informe de la Comisión de Expertos se publica en marzo y se envía inmediatamente a los gobiernos. En virtud de las obligaciones constitucionales asumidas por todos los Estados Miembros y las organizaciones representativas de empleador@s y de trabajador@s deben recibir copia del mismo.

Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Además de ese procedimiento, la Conferencia Internacional del Trabajo, con apoyo de la Comisión Tripartita denominada Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, examina el informe de la Comisión de Expertos y reconvienen a los Gobiernos cuyas legislaciones o prácticas no se ajustan a las disposiciones de los Convenios para que atiendan las recomendaciones del caso. Por lo que, con frecuencia, se invita a los representantes gubernamentales a comparecer ante la Comisión para explicar los motivos de su incumplimiento comprobado por la Comisión de Expertos, a fin de procurar una aplicación efectiva de las NIT. La Comisión prepara un informe, que luego da a conocer en la sesión plenaria de la Conferencia, para que sea examinado y adoptado.

Se trata de exhortar de otro modo a los países a intensificar sus esfuerzos en cumplir y aplicar los convenios ratificados.

Procedimientos especiales del control normativo

Son de dos tipos: el primero, fundado en el hecho de que un Estado Miembro no haya adoptado

⁵⁷ Estas solicitudes no aparecen en el informe a la Conferencia, pero se enumeran con las observaciones sobre cada convenio que figuran en la segunda parte. Pueden referirse a cuestiones de importancia secundaria o de carácter técnico, exigir aclaraciones que permitan evaluar plenamente la ejecución de las obligaciones o solicitar una memoria detallada antes de la fecha normalmente prevista.

las medidas necesarias para el cumplimiento satisfactorio de convenios ratificados y que puede presentarse a través del procedimiento de Reclamación o Queja y, el segundo, de Queja por violación de la Libertad Sindical.

Mecanismo fundado en la presentación

► Concepto

La Reclamación es un mecanismo que la Constitución de la OIT, pone en manos de las organizaciones de trabajador@s y empleador@s, nacionales e internacionales, para dirigir al Director General de la OIT su inconformidad consistente en que cierto Estado Miembro que ha ratificado el convenio en cuestión, no ha adoptado las medidas necesarias y suficientes para su cumplimiento satisfactorio y, sea elevada a la consideración del Consejo de Administración, como órgano de control normativo.

► Fundamento Legal

Artículos 24⁵⁸ y 25 de la Constitución de OIT (Ver Gráfico N° 7).

► Procedimiento de la reclamación

El procedimiento a seguir está determinado por un Reglamento especial ⁵⁹ que establece los siguientes pasos:

- a) La organización actora, presenta la reclamación ante el Director General de la OIT
- b) La Oficina acusa recibo e informa al gobierno implicado,
- c) Se somete el asunto a la Mesa del Consejo de Administración,

d) La Mesa informa al Consejo de Administración sobre la admisión de la reclamación, para lo cual debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser comunicada por escrito a la OIT,
- Emanar de una asociación profesional de empleador@s o de trabajador@s;
- Hacer mención expresa del artículo 24 de la Constitución,
- Estar relacionada con un Estado miembro de la OIT.⁶⁰,
- Referirse a un convenio que el Estado haya ratificado,
- Precisar en qué sentido se alega que dicho Estado Miembro habría incumplido efectivamente el convenio en su ámbito jurisdiccional,

e) El Consejo de Administración, sin examinar el fondo del asunto, toma una decisión sobre la admisión,

f) Si es admisible la reclamación el Consejo de Administración, constituye, de entre sus miembros, una Comisión Tripartita para que la examine siguiendo las reglas enunciadas en el reglamento; si guarda relación con un convenio sobre los derechos sindicales puede remitir-la al Comité de Libertad Sindical.

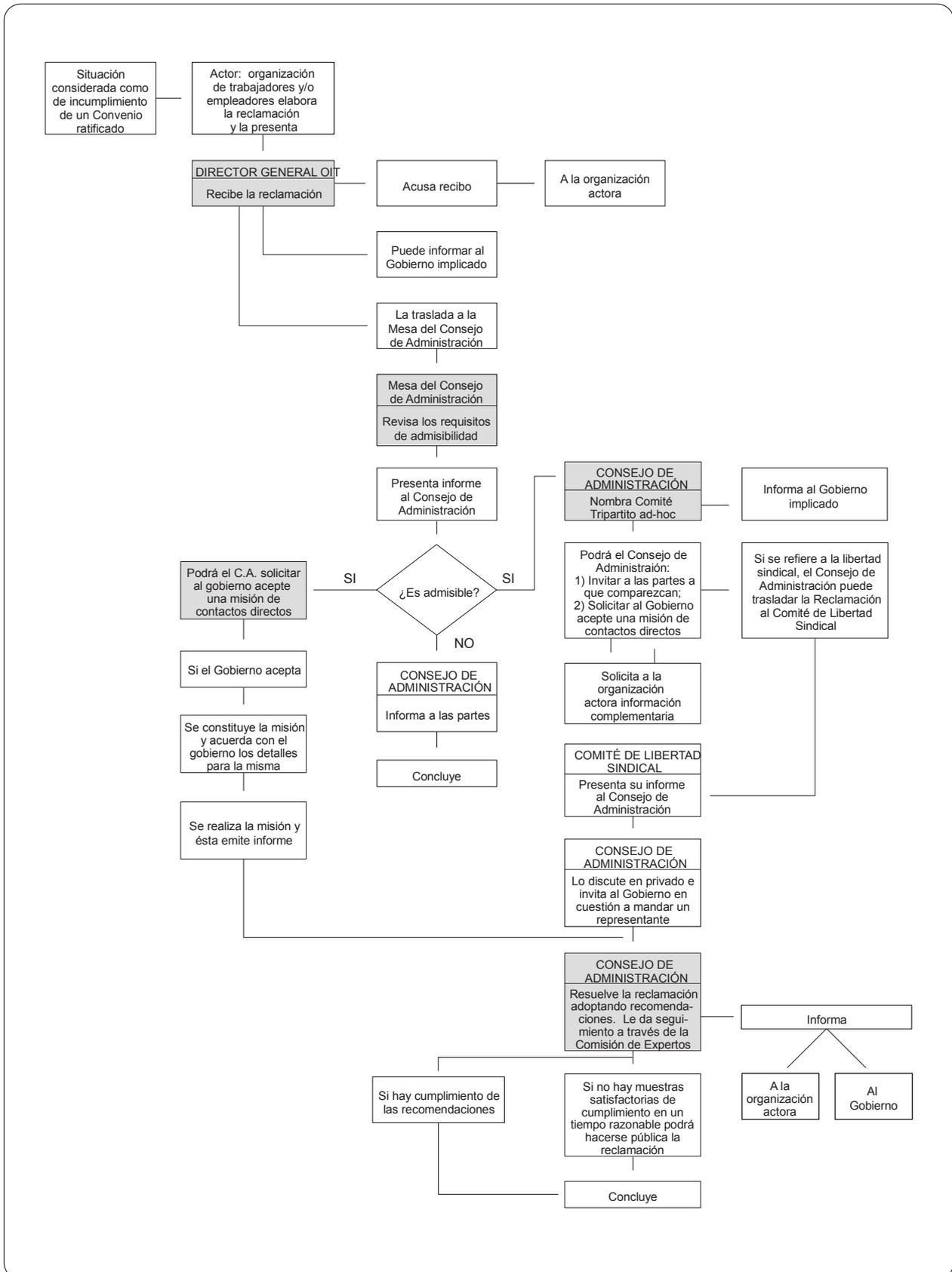
⁵⁸ Constitución OIT, Artículo 24: «Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleador@s o trabajador@s en la que se alegue que cualquiera de los miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho miembro sea parte, podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente».

⁵⁹ Ver texto del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, en: OIT, 1995, «Derecho Sindical de la...» Págs. 136-139.

⁶⁰ O con un ex Estado Miembro que siga estando vinculado por ese convenio.

Gráfico N° 6

Procedimiento típico de reclamación



g) Se invita al Gobierno a estar representado cuando el Consejo de Administración examina el asunto;

h) La Comisión Tripartita informa al Consejo de Administración del examen de la reclamación y presenta sus conclusiones y recomendaciones, para la adopción de una decisión por el Consejo este último;

i) El Consejo de Administración decide si procede publicar la reclamación y la respuesta eventual del gobierno y lo notifica a la organización de trabajador@s o empleador@s y al gobierno interesados.

Mecanismo de control basado en la presentación de una Queja respecto de la aplicación insatisfactoria de convenios ratificados

► Concepto

La Queja es un procedimiento de control normativo establecido por la Constitución de la OIT, a través del cual un Gobierno, uno o más delegados ante la Conferencia Internacional del Trabajo (un Gobierno, una organización de trabajadores o de empleadores en forma individual o conjunta), o el propio Consejo de Administración, recurren por entender que un Estado Miembro no ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento satisfactorio de las disposiciones de un convenio que ha ratificado.

► Fundamento Legal

Constitución de OIT, artículos del 26 al 29 y del 31 al 34

► Características Básicas

En relación con el uso práctico de este importante derecho de los sindicatos, convendría señalar que una organización sindical que desee presentar una Queja no necesita estar presente en la

Conferencia, dado que puede solicitar a una organización sindical amiga, participante de la misma, para que la represente, eso sí, cuidando de entregarle todo el material documental y la información necesarios. Con ello los sindicatos tienen la posibilidad y el derecho de supervigilar cualquier asunto relacionado con el incumplimiento de un convenio ratificado, si se muestran insatisfechos con los resultados obtenidos del examen de los informes gubernamentales por parte de la Comisión de Expertos y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo.

► Procedimiento de la queja (Ver Gráfico N° 8)

a) Los querellantes elaboran y presentan la Queja ante la Conferencia Internacional del Trabajo, o ante la Oficina;

b) Recibida la Queja, el Consejo de Administración, alternativamente podrá:

- Comunicar la Queja al Gobierno contra el cual se haya presentado, o
- Nombrar una Comisión de Encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto. También procede la conformación de dicha Comisión, si hecha la comunicación del punto anterior- no recibiere una respuesta del Gobierno en un plazo prudencial o si ésta no resultase satisfactoria.

En el primer caso, luego de dirigida la comunicación al Gobierno, se sigue un procedimiento similar al descrito para las reclamaciones. En las oportunidades que el Consejo de Administración examine el objeto de la Queja, el Gobierno implicado, si no estuviera ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión.

Al gobierno interesado se le notificará oportunamente la fecha en que deban efectuarse las deliberaciones.

En el segundo caso, la Comisión de Encuesta⁶¹ puede adoptar todas las medidas pertinentes para disponer de información completa y objetiva acerca de las cuestiones en litigio.

En tal virtud, pueden tomar testimonio a testigos, algunos de los cuales comparecen por iniciativa de la Comisión, mientras que otros lo hacen a solicitud de parte. En la gran mayoría de los casos la Comisión completa las audiencias con otros medios de investigación, en el país en que se dieron los hechos. Todo el procedimiento seguido queda detallado en el informe del caso que la Comisión presenta al Consejo de Administración.

Asimismo, la Constitución prevee expresamente que todos los Estados Miembros, se vean directamente afectados por la queja o no, se encuentran obligados a poner a disposición de la Comisión toda la información de que disponga en relación con el objeto de la Queja,

c) Luego de examinar el caso, la Comisión de Encuesta debe elaborar un informe con los resultados de su estudio y las recomendaciones que estime necesarias de ser adoptadas para resolver la Queja,

d) El informe es presentado al Consejo de Administración y a cada uno de los gobiernos a los que atañe la Queja, luego de lo cual se procede a su publicación,

e) Los Gobiernos implicados en un plazo de tres meses tienen que indicar si aceptan o no las recomendaciones contenidas en el Informe de la Comisión,

f) En el caso de no aceptarlas puede someter el asunto a la Corte Internacional de Justicia cuyo fallo es definitivo,

g) La Corte Internacional de Justicia podrá confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones que pudiera haber formulado la Comisión de Encuesta y adoptado el Consejo de Administración,

h) En el supuesto de que un Estado Miembro no dé cumplimiento, dentro del plazo previsto, a las recomendaciones que pudiera 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,

i) Constatado el cumplimiento de las recomendaciones mencionadas o la decisión de la Corte, el Consejo de Administración puede recomendar que cese toda medida decidida por la Conferencia,

j) El Informe emitido por la Comisión de Encuesta, es publicado en forma ineludible, con lo que la comunidad internacional es informada del estudio realizado, de la postura del Estado Miembro en Cuestión, así como de las conclusiones y recomendaciones adoptadas para el pleno cumplimiento del convenio ratificado,

► Comisión de Encuesta

Está integrada por tres personas independientes designadas por el Consejo de Administración, en razón de su capacidad profesional y prestigio. La naturaleza casi judicial de su trabajo y la total independencia con la que pueden actuar está reflejada en el hecho de que deben hacer una declaración solemne, comprometiéndose a ejercer sus funciones y atribuciones con honor y abnegación, completa imparcialidad y plena conciencia.

⁶¹ Más adelante se plantea un apartado especial sobre tal Comisión.

Cabe destacar que propiamente no existe un reglamento en relación con el funcionamiento de la Comisión de Encuesta; el Consejo de Administración siempre ha dejado que la propia Comisión sea la que determine su procedimiento, en consonancia con la Constitución de OIT y sujetándose, únicamente, a la orientación general del Consejo de Administración.

Las comisiones de encuesta examinan con detenimiento todas las cuestiones de hecho y derecho, piden a las partes declaraciones verbales y pruebas escritas, envían invitaciones para que presenten comunicaciones análogas a los países limítrofes de las naciones o territorios implicados en la queja o ligados con ellos por importantes relaciones comerciales, así como a diversas organizaciones no gubernamentales (en particular a organizaciones internacionales de trabajador@s y de empleador@s).

Procedimientos Especiales de control normativo por violaciones a la Libertad Sindical

► Antecedentes

Como ya se ha reiterado, la OIT desde su constitución ha proclamado la libertad de asociación como uno de sus principios fundamentales, atribuyendo una vital importancia a la observancia de los principios y garantías de la Libertad Sindical. Una muestra del valor que le atribuye está en haber establecido un procedimiento para examinar las Quejas por violación de las Libertades Sindicales y no sólo por considerar que no se están tomando las medidas necesarias para el cumplimiento de los convenios respectivos.

Los procedimientos especiales se gestaron como parte del debate mismo que llevó a la aprobación del Convenio 87⁶²; es importante destacar que en 1947 organizaciones sindicales⁶³ plantearon la necesidad de establecer más garantías de ejercicio y desarrollo del derecho sindical de contar con un mecanismo ágil y efectivo para garantizar su cumplimiento.

La Asamblea General de Naciones Unidas, en 1947, recomendó a la OIT que realizará, con urgencia y en coordinación con ella, un estudio sobre el control de la aplicación práctica de los derechos sindicales y de la libertad de asociación; en tal sentido, ese mismo año, en la 31ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se adoptó la resolución referente al procedimiento internacional para la protección de la libertad de asociación, en la cual se

vio la conveniencia de completar las garantías previstas en la Constitución de la OIT, creando un procedimiento adicional para la protección de la Libertad Sindical.

Después de una serie de consultas entre el Secretario General de Naciones Unidas y el Director General de la OIT, el Consejo de Administración decidió que se crease una Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical.

En agosto de 1949, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas tomó nota de las medidas adoptadas por el Consejo de Administración, e invitó a la OIT para que en nombre de Naciones Unidas⁶⁴ procediera a la creación de dicha Comisión⁶⁵, así como, de conformidad con el Acuerdo existente entre Naciones Unidas y la OIT. Tal decisión, fue confirmada por la 33 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra en 1950⁶⁶.

Las primeras comunicaciones de violaciones a la Libertad Sindical, fueron sometidas a la Mesa Directiva del Consejo de Administración, para estudio previo. El Director General de la OIT elaboró un primer informe sobre los primeros dieciocho casos, al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, para su reunión de enero febrero de 1951.

Con la experiencia de los primeros casos planteados se vio claro que la Mesa Directiva del Consejo de Administración debía tomar, bajo su propia responsabilidad, decisiones muy delicadas y de gran trascendencia, tanto para los gobiernos interesados como para la O.I.T. Se sugirió que esta responsabilidad se compartiera con otros miembros del Consejo de Administración. El Consejo de Administración consecuentemente, decidió establecer un Comité compuesto por nueve de sus miembros, cada uno de los cuales tendría un reemplazante, incluyendo la Mesa Directiva del Consejo de Administración, cuando esté disponible, para llevar a cabo

⁶² Este convenio fue debatido en 1947 y adoptado en 1948.

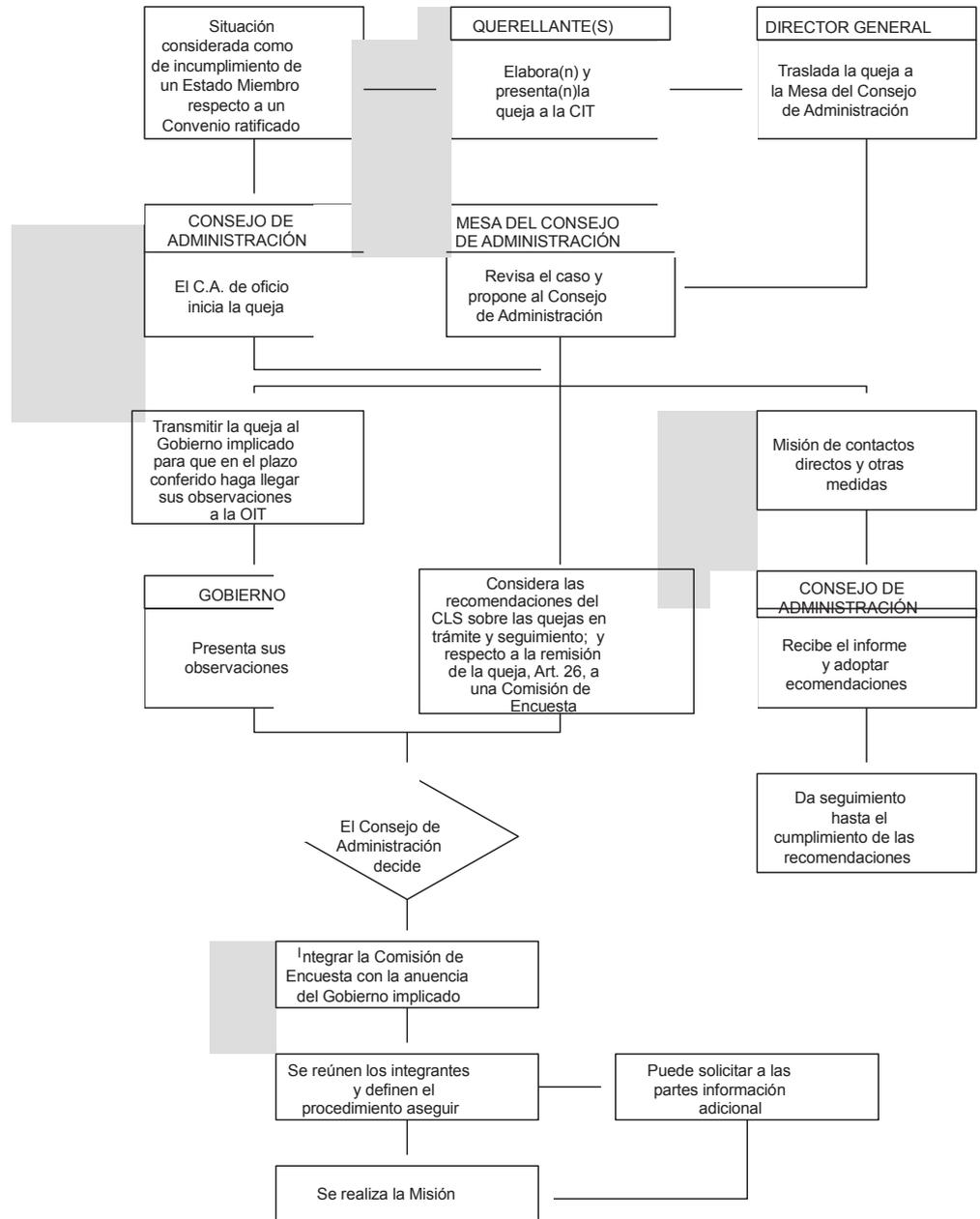
⁶³ Fue la Federación Sindical Mundial y la Federación Americana del Trabajo, quienes plantearon la demanda, la primera ante Naciones Unidas y la segunda ante la propia OIT.

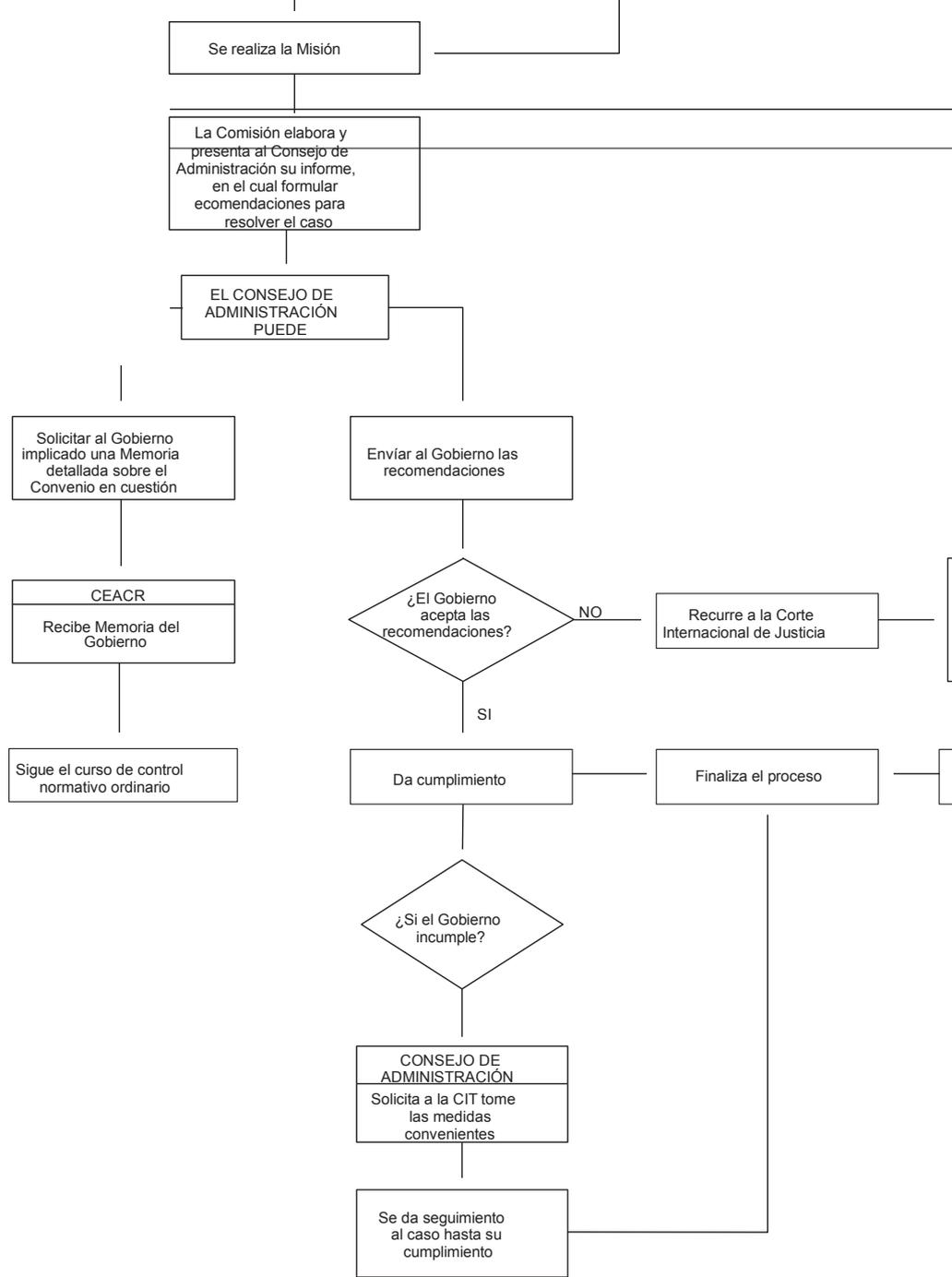
⁶⁴ OIT, Cuarto informe de la OIT a las Naciones Unidas, Ginebra, 1950, páginas 64 a 67.

⁶⁵ El Consejo de Administración integró la Comisión en enero de 1950 y sentó las bases de su funcionamiento, que siguieron perfeccionándose en consulta con las Naciones Unidas.

⁶⁶ OIT, Quinto informe de la OIT a las Naciones Unidas, Ginebra, 1951, páginas 62 a 66.

Procedimiento regular de la queja





el examen previo.†Además, el Consejo de Administración decidió que, en el futuro, el Director General debería, a menos que se estime que existen circunstancias especiales para referir el asunto en primera instancia al Comité, transmitir todas las quejas a los gobiernos, tan pronto como se reciban y pedirles si tienen observaciones preliminares que formular. Así, el Comité tendría la oportunidad de considerar, sin retrasos indebidos, tanto las quejas presentadas como toda observación preliminar que se hubiera recibido de parte de los gobiernos⁶⁷. ❏

Gracias a la efectividad del trabajo realizado por el Comité de Libertad Sindical y pese a que fue creado para realizar un examen preliminar de las quejas, éste adquirió reconocimiento y permanencia, de forma tal que, como se verá más adelante, se le facultó para conocer las quejas y emitir recomendaciones a los gobiernos, sin necesidad de que estos hayan ratificado los convenios relativos a la libertad sindical o expresen su consentimiento para tratar el caso, requisitos éstos que condicionan el funcionamiento de la Comisión de Investigación y Encuesta ya que, en la práctica, tales requisitos se convirtieron en un veto y por lo tanto, en un obstáculo a la garantía del ejercicio de la Libertad Sindical.

Por otra parte, es necesario destacar que estos procedimientos vienen a complementar y no a reemplazar, los demás procedimientos de control de OIT; de hecho los otros procedimientos, los ordinarios, son para todos los convenios incluidos, por supuesto, los relativos a la Libertad Sindical y los especiales como los de Reclamación y Queja, también tratan aspectos relacionados con la Libertad Sindical, cuando se plantea que un Estado Miembro que ha ratificado los convenios respectivos, no ha adoptado las medidas necesarias para su cumplimiento.

La adhesión por parte de un Estado a la OIT, depende de la aceptación formal de todas las obligaciones contempladas en la Constitución de la Organización y, por ende, también de todos los principios en que se funda esta institución, uno de los cuales, tal como ya se ha destacado, es el de la Libertad Sindical.

Los mecanismos especiales tienen entonces su origen en la necesidad de dotarse de un procedimiento exclusivo para velar por el respeto del Derecho de Libertad Sindical y poder actuar ante violaciones concretas verificadas en los diferentes países vinculados a OIT.

Consecuentemente y por lo antes expuesto las Quejas por violación a la Libertad Sindical pueden canalizarse por:

- El Comité de Libertad Sindical y
- La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical

➤ Definición

Es un mecanismo de control normativo establecido de común acuerdo entre la OIT y Naciones Unidas para proteger al Derecho Humano a la Libertad Sindical, de violaciones en su ejercicio. La queja la pueden presentar las organizaciones de trabajador@s y empleador@s, así como también los gobiernos interesados para que, a través de un procedimiento y previo consentimiento del Estado Miembro implicado, pueda la Comisión de Investigación y Conciliación, alcanzar un acuerdo con el Gobierno implicado o emitir recomendaciones que garanticen y restaurezcan el ejercicio de la libertad sindical.

➤ Fundamento legal

Resoluciones Núm. 239 (IX) y del dos de agosto de 1949 y Núm. 277 (X) del 17 de febrero de 1950, del Consejo Económico y Social de la ONU y de la 110.^a reunión del Consejo de Administración⁶⁸.

➤ Características básicas

- a) Está integrada por nueve personas independientes, nombradas por el Consejo de Administración a propuesta del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo y que normalmente trabajan en grupos compuesto por tres o cinco miembros.

⁶⁷OIT, Sexto informe de la OIT a las Naciones Unidas, Ginebra, 1952, páginas 52 y siguientes.

⁶⁸Procès-verbaux, págs. 62 a 91 del texto en francés (no existe en español).

b) Es esencialmente un órgano de investigación, pero junto con el gobierno interesado, está facultado para examinar las posibilidades de solucionar las dificultades por vía de acuerdo.

c) Examina las quejas que le somete el Consejo de Administración, las que, a su vez, pueden haber sido sometidas directamente a OIT o a través de las Naciones Unidas. Sólo se admiten las quejas presentadas por un gobierno o por una organización de empleador@s o de trabajador@s, debiendo ser una central nacional con interés directo en el asunto, una organización internacional con estatuto consultivo ante la OIT o alguna otra agrupación internacional de empleador@s o de trabajador@s, si los alegatos atañen directamente a sus organizaciones afiliadas.

d) Estas quejas pueden referirse a:

- Estados Miembros que hayan ratificado convenios relacionados con la Libertad Sindical
- Estados Miembros que no hayan ratificado los convenios pertinentes y que acepten que se remita el caso a la Comisión,
- Estados no miembros de OIT, pero que lo sean de las Naciones Unidas, si el Consejo Económico y Social de esta organización trasmite el caso y el Estado en cuestión lo ha aceptado.

e) En principio, no se le puede someter ningún caso para investigación, a menos que el gobierno interesado esté de acuerdo. Sólo se pueden hacer excepciones a esta regla cuando el gobierno ha ratificado los convenios pertinentes sobre Libertad Sindical; en ese caso, la Comisión pasa a ser una Comisión de Encuesta, designada conforme al artículo 26 de la Constitución de OIT.

► Procedimiento

El procedimiento seguido por la Comisión de Investigación y de Conciliación es similar al de una Comisión de Encuesta.

a) En primer lugar, la Comisión solicita informaciones de las partes (querellantes y gobierno), así como de las organizaciones internacionales y nacionales de trabajador@s y empleador@s.

b) El Secretariado de la Comisión prepara un análisis de la legislación pertinente del país.

c) Luego se celebran audiencias en Ginebra en las que son oídos los representantes designados por las partes y los testigos presentados por éstas o convocados por la propia Comisión. Esta última es la que decide si se oirá a un testigo y cuáles son los puntos sobre los que podrá hablar.

d) La Comisión puede decidir llevar a cabo una visita al país en cuestión, para proceder a una encuesta sobre el terreno. También, en este caso, es necesario obtener previamente el consentimiento del gobierno interesado.

e) Durante la visita, los miembros de la Comisión se entrevistan, ya sea en forma conjunta o individual, con autoridades públicas, dirigentes sindicales, representantes de las organizaciones de empleador@s y otras personas tales como profesores y periodistas, que pudieran suministrar informaciones útiles.

f) Antes de la visita, la Comisión solicita al gobierno facilidades para cumplir su misión y que ninguna persona que haya estado en contacto con la Comisión estará sujeta, por tal motivo, a coerción o sanciones.

g) Al final de su visita, la Comisión puede formular sugerencias a las partes y al gobierno.

h) Terminada la visita, la Comisión redacta un informe final sobre el caso con sus conclusiones y recomendaciones para la solución de los problemas planteados.

Por otra parte y considerando que durante varios años, la necesidad de obtener el consentimiento del gobierno interesado para poder encomendar un caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación generó en la práctica un derecho de veto que paralizó, gravemente, todo procedimiento el Comité de Libertad Sindical se convirtió muy pronto en el órgano encargado de examinar el contenido de los casos presentados ante la referida comisión.

Comité de Libertad Sindical

► Definición

El Comité de Libertad Sindical es un mecanismo de control normativo para conocer las quejas que por violación a la Libertad Sindical, presenten las organizaciones de trabajadores o empleadores para tramitarlas y emitir recomendaciones que garanticen el pleno ejercicio de ese derecho humano fundamental. También puede recomendar al Consejo de Administración, que la queja sea sometida a la Comisión para Investigación y Conciliación, previa anuencia del gobierno implicado.

► Fundamento legal

La Constitución de OIT, la Declaración de Filadelfia y las Decisiones del Consejo de Administración, adoptadas entre sus 117^a (noviembre de 1951) y 209^a (mayo - junio de 1979) reuniones.

Las reglas de procedimiento a las que se aluden en este capítulo figuran en diversos informes del Comité de Libertad Sindical ⁶⁹ bajo la rúbrica de  Cuestiones de procedimiento. 

► Características básicas

a) Es un órgano tripartito, compuesto por un Presidente independiente y por nueve miembros titulares nombrados por el Consejo de Administración de entre sus propios miembros (tres representantes de los gobiernos, tres representantes de los trabajador@s y tres representantes de los empleador@s) y nueve suplentes, que sólo pueden participar en las reuniones con el objeto de mantener la composición inicial del Comité si, por cualquier razón, no se encontrara presente un miembro titular. Cada miembro lo es a título personal.

b) Manteniendo dicha regla, la práctica adoptada por el Comité a partir de 1958 hasta la actualidad, consiste en que los miembros suplentes que lo soliciten pueden participar en la discusión de los casos sometidos al Comité, estén o no presentes todos los miembros titulares y cuando el Presidente exprese su conformidad. Salvo el caso de los representantes gubernamentales o el ciudadano del Estado contra el cual se haya formulado la Queja en cuestión y de personas vinculadas a las organizaciones autoras de la misma.

c) El Comité es presidido por una persona de prestigio y que sea independiente, y se reúne tres veces al año (en marzo, a finales de mayo y principios de junio y en noviembre).

d) Examina las quejas independientemente de que los países implicados en ellas hayan o no ratificado los convenios.

⁶⁹ Sexto Informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas, Ginebra, OIT, 1952, apéndice V; Séptimo informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas Ginebra, OIT, 1953, apéndice V; párrafo 14 a 21; Octavo informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas Ginebra, OIT, 1954, apéndice II; párrafo 2 a 40; OIT, Boletín Oficial, vol. XLIII, 1960, núm. 3: Informes 29° y 43er; , Ibídem, vol. LII, 1969, núm. 4, párrafos 7 a 20; 111° informe; , Ibídem, vol. LV, 1972, suplemento, párrafos 9 a 28; 127° informe; , Ibídem, vol. LX, 1977, núm. 2, párrafos 19 a 28; 164° informe; , Ibídem, vol. LXII, 1979, núm. 1; 193 er informe.

e) Para proceder al examen de las quejas no es necesario el consentimiento de los países o Gobiernos involucrados.

f) Ningún representante o ciudadano de un Estado contra el cual se haya formulado una queja, así como ninguna persona que ocupe un puesto oficial en la organización nacional de empleador@s o de trabajador@s, autora de la queja, podrá participar en los trabajos del Comité cuando éste examine casos en que dichas personas estén interesadas.

g) El Comité siempre trata de adoptar decisiones por unanimidad. En el caso de tener que recurrir al voto, los suplentes no votan cuando lo hacen los miembros titulares del grupo. Si un miembro gubernamental titular estuviera ausente o impedido de actuar (ver inciso f), será reemplazado por el miembro gubernamental, designado por el Consejo de Administración como suplente directo de dicho miembro titular. El derecho de registrar una abstención se ejerce en las mismas condiciones que el derecho de registrar un voto afirmativo o negativo.

h) Si tanto un miembro titular como su suplente designado no se encontraran disponibles cuando el Comité examina un caso determinado, se recurrirá a uno de los miembros suplentes gubernamentales a fin de completar el quorum de tres; en la elección de este último miembro, el Comité tendrá en cuenta la antigüedad y la regla señalada en el inciso f.

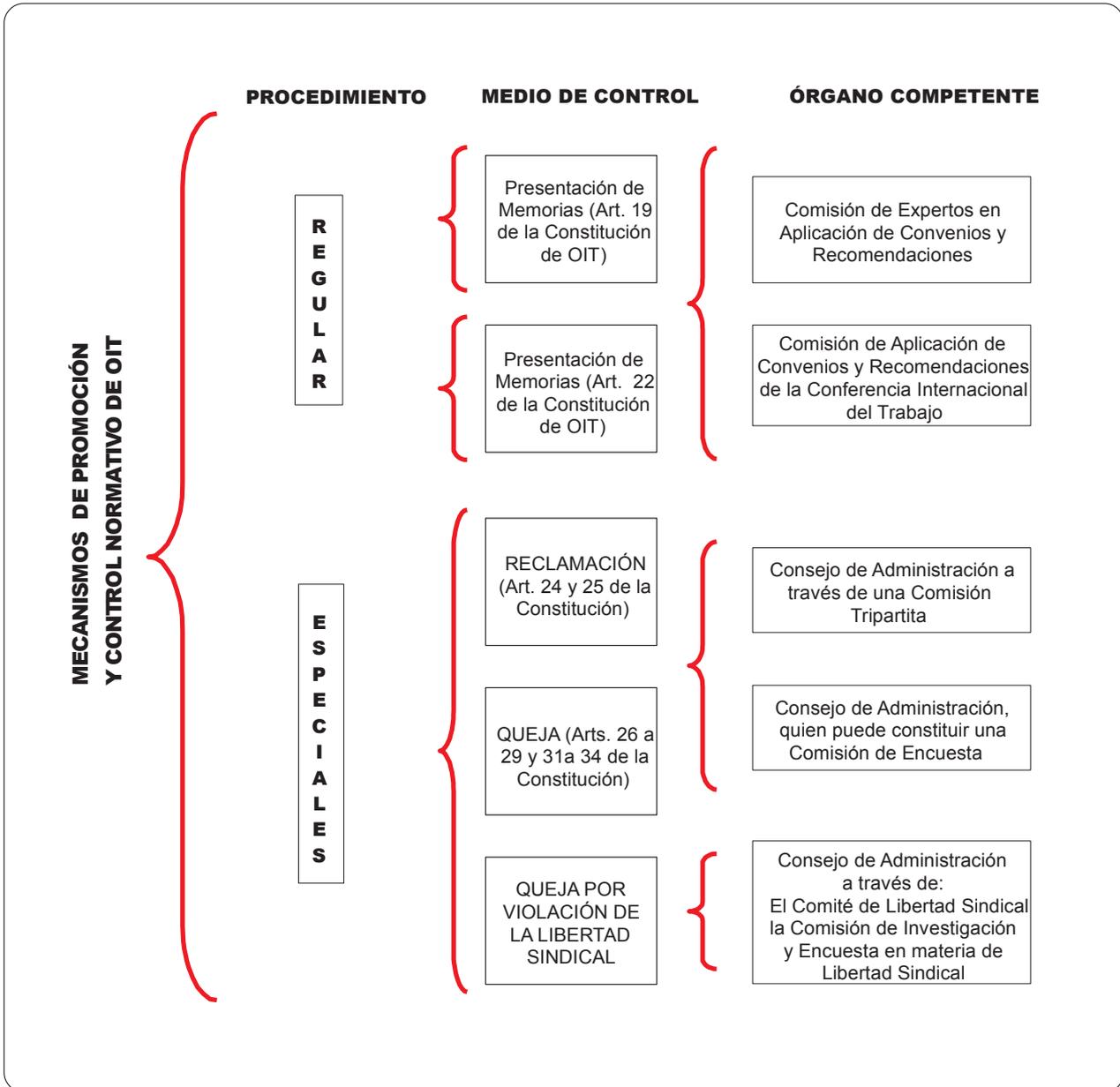
Solicitudes de Intervención del Director General de la OIT

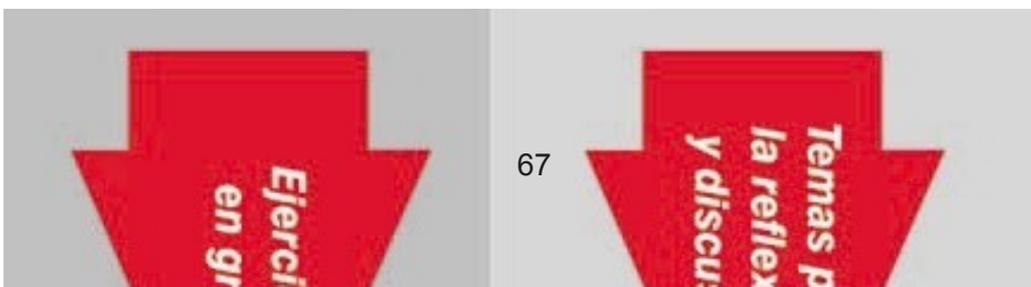
Si bien no estamos hablando de un procedimiento formal, la costumbre ha conservado la posibilidad de solicitar la intervención directa del Director General de la OIT cuando la gravedad del hecho así lo amerita. En este caso dirigirá de urgencia una comunicación al Director General de la OIT, requiriendo su intervención inmediata.

En el pasado, esta acción ha demostrado una alta efectividad en la suspensión de los actos materia de violación de las libertades sindicales.

Gráfico N° 8

Mecanismos de promoción y control normativo de la OIT





Procedimiento de queja por violaciones a la Libertad Sindical

1. Infracciones y violaciones a la Libertad Sindical materia de queja

Es necesario destacar que este procedimiento de Queja se refiere a cuestiones relativas a la violación de la Libertad Sindical, en general o a derechos sindicales, en particular.

En consecuencia, el Comité de Libertad Sindical no es competente para examinar otros asuntos de interés para los sindicatos, como por ejemplo, los relativos a:

- Las condiciones generales de trabajo. Jornada, salarios, horarios de trabajo, seguridad e higiene, entre otros,
- La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En lo que respecta al empleo, como sobre sus condiciones de trabajo,
- La seguridad social. Afiliación, pago de cotizaciones, cobertura de la protección social, defraudación a las instituciones de seguridad social, etc,
- Los despidos de trabajador@s, en general. Tales como los derivados de los programas de ajuste estructural y flexibilización, por quiebra, cierre o fusión de empresas;
- Los conflictos intra e intersindicales. Los vinculados a las elecciones, disputas de patrimonio entre las organizaciones, etc.

Ahora bien, es necesario indicar que en varios casos ocurren situaciones como las enunciadas, pero

que se concretan a partir de actos de discriminación antisindical o de injerencia en la vida interna de las organizaciones, o bien como medidas restrictivas al fuero sindical; en esos casos, obviamente, sí es procedente la presentación y tramitación de las quejas.

Por lo tanto, siempre es necesario analizar que, los hechos que impliquen una restricción o violación al ejercicio de la Libertad Sindical y por ende, a la negociación colectiva, huelga y otros derechos como el fuero sindical constituyan infracciones concretas en materia de Libertad Sindical⁷⁰ sin que sea necesario que los Gobiernos hayan ratificado los Convenios 87 y 98, por hablar de los más conocidos en materia de Libertad Sindical.

En un capítulo anterior ya se hizo referencia a las principales situaciones de violación a la Libertad Sindical, que es necesario tener presente para saber cuándo es procedente una queja por violación a ese Derecho Humano fundamental.

El Comité de Libertad Sindical (CLS) ha estimado que cuando se le someten alegatos precisos y detallados relativos a un proyecto de ley, la circunstancia de que se refieran a un texto sin fuerza legal no es motivo suficiente para que no se pronuncie sobre el fondo de los alegatos presentados. El Comité ha considerado que en tales casos, es conveniente que el gobierno y las organizaciones querellantes conozcan la opinión del Comité sobre un proyecto de ley antes de su adopción, dado que el gobierno, al contar con la iniciativa en la materia, puede introducir eventuales modificaciones.

2. Facultados para interponer una queja

Las quejas pueden ser presentadas por organizaciones de trabajador@s, de empleador@s o por gobiernos.

⁷⁰ La lista que se ofrece no tiene un carácter taxativo, sólo a modo de ejemplo. Para una relación más detallada ver: OIT, Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, 1996.

Tratándose de las dos primeras, sólo se reciben las que provengan de:

- Una organización del país contra cuyo gobierno presenta la Queja y que está directamente interesada en el asunto, bien sean organizaciones de primer, segundo o tercer grado,
- Una organización internacional de trabajador@s o de empleador@s que tengan estatuto consultivo ante la OIT,⁷¹
- Otra organización internacional de trabajador@s o empleador@s, a condición de que las quejas se refieran directamente a cuestiones que afecten a sus organizaciones afiliadas y fraternales.

Cabe resaltar el hecho de que no es motivo suficiente para declarar inadmisibles sus Quejas que una organización no haya sido oficialmente reconocida o no haya presentado sus estatutos o reglamentos a las autoridades, según lo requieran las leyes del país involucrado.

El CLS es libre de decidir si una organización puede ser considerada como organización de trabajador@s, en el sentido establecido por la propia Constitución de OIT y no se considera ligado por ninguna definición nacional de ese término. Igualmente, el Comité no considera que su competencia, para examinar el fondo de presuntas violaciones de la Libertad Sindical, esté subordinada al agotamiento de los procedimientos nacionales.

El Comité no considera inadmisibles una queja por el sólo motivo de que proceda de organizaciones sindicales que hayan sido disueltas o que se encuentren en exilio. La ausencia de reconocimiento oficial de una organización no puede justificar el rechazo de los alegatos, cuando se desprende de la queja que dicha organización tiene por lo menos una existencia de hecho.

En aquellos casos en que el Comité debe examinar las quejas presentadas por organizaciones sobre las cuales carece de informaciones precisas, el

Director General está facultado para actuar como coadyuvante del Comité y por ello puede pedirle al querellante que suministre datos precisos sobre el número de sus afiliados, sobre su estatuto, su afiliación nacional e internacional y, de una manera general, al examinarse sobre la admisión de la queja, que proporcione toda información útil que permita, apreciar mejor la real importancia representativa de la organización querellante.

El Comité no tomará conocimiento de las quejas presentadas por personas que, por temor a represalias, soliciten que sus nombres o el lugar de origen no se revelen, excepto si el Director General, luego de examinar la queja, informa al Comité que la misma contiene alegaciones de cierta gravedad que no han sido previamente examinadas por el Comité. Este decidirá entonces qué medidas han de adoptarse con respecto a dicha queja.

En lo que concierne a las quejas que se refieren a violaciones idénticas a aquéllas sobre las cuales el Comité ya se ha pronunciado, el Director General puede someter dichas quejas, en primer lugar, al Comité de Libertad Sindical para que decida si debe o no dárseles curso a las mismas.

En varios situaciones, el Comité ha considerado que no podía volver a abrir un caso que ya había sido examinado a fondo y sobre el cual ya había formulado recomendaciones definitivas al Consejo de Administración, a menos que se reúnan y pongan en su conocimiento nuevas pruebas.

3. ¿A quién se dirigen las Quejas?

Las Quejas pueden interponerse contra un Estado Miembro de OIT, haya o no ratificado los Convenios relativos a la Libertad Sindical, como también contra un tercero pues en cualquier caso se buscará establecer si el Gobierno garantiza o no el libre ejercicio de los derechos sindicales en su territorio o jurisdicción.

⁷¹ Las organizaciones de carácter consultivo son: la Organización Internacional de Empleador@s (OIE), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Organización para la Unidad Sindical Africana, la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Federación Sindical Mundial (FSM).

4. ¿Dónde se presentan las Quejas?

Se puede presentar la Queja a la sede central de la OIT ubicada en Ginebra, Suiza, o en las oficinas regionales, de área o de correspondencia.⁷² Se recomienda analizar cuál es la vía más expedita; en todo caso, es conveniente que la oficina de la OIT, con jurisdicción sobre el país en donde se dieron los hechos de violación, tenga una copia o sea informada.

5. Requisitos para admitir una Queja

Las quejas deben presentarse por escrito y debidamente firmadas por los representantes de la organización sindical remitente; en casos urgentes pueden remitirse por fax o correo electrónico, pero, en tales casos, se deberá comunicar que se está remitiendo el original.

La simple copia de una comunicación enviada a terceros no se considera como un recurso formal y, en consecuencia, no se le da curso.

Las quejas provenientes de asambleas o reuniones que no constituyen organizaciones con existencia permanente no son admisibles así como tampoco las de organizaciones indefinidas con las cuales es imposible mantener correspondencia, sea porque sólo tienen una existencia temporal o porque no se conoce la dirección del remitente.

Para reafirmar lo anterior, es conveniente decir que no son requisitos para admitir y abocarse al conocimiento de una queja que el Estado Miembro haya ratificado los convenios relativos a la Libertad Sindical, que la organización querellante sea del mismo país; que el gobierno conteste los alegatos, no obstante las reiteraciones que para ello haga la OIT; o que se agoten previamente las instancias nacionales para reclamar los actos de violación.

6. Pruebas de los agravios expresados en la Queja

Toda Queja debe presentarse respaldada con pruebas directamente vinculadas a los hechos alegados. Básicamente las pruebas son de carácter documental, textos legislativos, normas administrati-

vas, recortes periodísticos, informes, fotos, videos, grabaciones y en general todos los medios que permitan demostrar la veracidad de las afirmaciones y hechos descritos como agravios.

Normalmente, el querellante que presenta una Queja es notificado para que en el plazo de un mes, remita cualquier información o pruebas complementarias que desee añadir en justificación de la Queja. Si excede el plazo, el Comité considerará inadmisibles toda información complementaria, salvo que considere que dicho material constituye un elemento de prueba imposible de aducir u obtener dentro del plazo previsto o que se refiera a circunstancias posteriores pero ligadas a los alegatos expresados en la Queja.

Si el Comité no lo estima así, tales informaciones se considerarán inadmisibles. Si en cambio, el querellante no presentara las precisiones necesarias en apoyo de su queja (cuando la misma pareciera no estar suficientemente justificada) en el lapso de un mes, a contar de la fecha del acuse de recibo de la queja por el Director General, corresponde al Comité decidir si conviene adoptar otras medidas acerca de la misma.

7. Desistimiento de la Queja

Luego de admitida una Queja, no es suficiente la voluntad del querellante para desistirse de la misma y que, en consecuencia, el CLS se abstenga de examinar dicha Queja, aunque debe considerar que el deseo expresado constituye un elemento que se debe tomar plenamente en consideración.

Es el propio Comité a quien le compete juzgar, con plena libertad, si las causas invocadas para justificar el retiro son aceptables y averiguar si éstas son suficientemente plausibles para considerar que el retiro ha sido solicitado con plena independencia; en caso de opinar lo contrario, continuará con el examen de la Queja. En efecto, el Comité ha observado que podrían haber casos en que el retiro de una queja por la organización que la ha presentado eran consecuencia, no de la falta de objeto de la Queja misma sino de presiones gubernamentales ejercidas sobre los querellantes, viéndose éstos amenazados con el empeoramiento de la situación si no consienten en retirar la Queja.

⁷² Véase anexo el directorio de Oficinas de la OIT.

8. Prescripción

El Comité ha estimado que aunque no se haya fijado ningún plazo de prescripción para el examen de las Quejas, sería muy difícil, si no imposible, que un gobierno respondiera de manera detallada en relación con acontecimientos que se remontan a un pasado lejano. Por tanto, en cada caso, es el propio Comité quién analizará y decidirá la procedencia de la Queja.

9. Procedimiento

De manera convencional, podemos afirmar que el procedimiento de Queja, está integrado por cuatro etapas:

► La preliminar, que va desde el momento en que el querellante presenta la Queja hasta el momento en que el Comité de Libertad Sindical decide sobre el tipo de análisis que debe hacerse. En ese lapso generalmente ocurre que se registra la queja, se acusa recibo y se solicita al querellante que aporte pruebas o informaciones adicionales; se informa al gobierno y se le pide presente sus observaciones.

► Avocación o dictamen, que consiste en la determinación que hace el Comité de Libertad Sindical respecto al análisis que merece la queja y éste puede decidir que no merece un examen más detenido y con ello concluye la Queja que debe derivarse a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, por tratarse fundamentalmente de un asunto relativo a la aplicación y cumplimiento de los convenios y no de su violación, o que requiere un análisis más detallado y entra al conocimiento de fondo de la Queja.

► Conclusiones y recomendaciones, que consiste en el análisis que de los agravios se hace, hasta llegar a definir conclusiones y poner a la consideración del Consejo de Administración recomendaciones para garantizar el pleno ejercicio de la Libertad Sindical.

► Seguimiento, consistente en el curso dado que el Comité da a sus recomendaciones o bien que solicita a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, hasta su cumplimiento.

A continuación se hace una descripción de los pasos que comprende el procedimiento de Queja, conforme a las determinaciones tomadas por el propio Comité en sus informes presentados y aprobados por el Consejo de Administración.

En forma previa véase en el siguiente gráfico los distintos sujetos⁷³ que pueden participar durante la tramitación de la queja.

► Precisar los hechos de violación. El Director General somete al Comité de Libertad Sindical, para dictamen, las Quejas que no se refieran a casos precisos de violación de la Libertad Sindical y el Comité decide si conviene o no darles curso. En tales casos, el Director General sin esperar la reunión del Comité⁷⁴ está facultado para escribir a la organización querellante, a fin de indicarle que el procedimiento del Comité sólo tiene por objeto tratar cuestiones de Libertad Sindical y de invitarla a que precise los puntos específicos en esta materia que quisiera sean examinados por el Comité.

► Información complementaria. Si por el contrario, el Director General recibe una Queja relativa a hechos precisos que implican violaciones de los derechos sindicales proveniente directamente de la organización querellante o transmitida por intermedio de las Naciones Unidas, hace saber a la querellante que tiene el plazo de un mes para presentar toda información complementaria en apoyo de su queja.

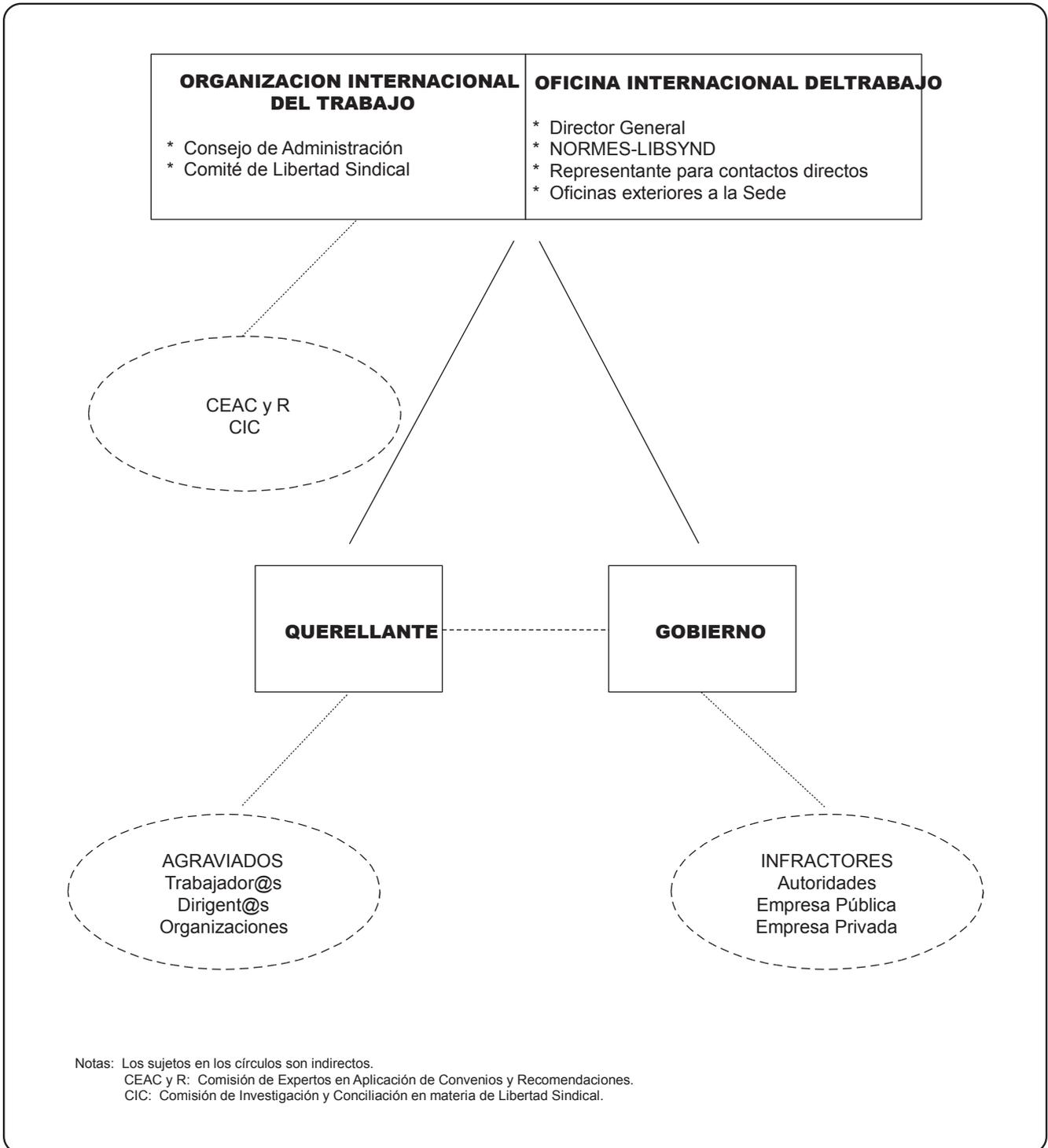
► Solicitud de observaciones al gobierno. Si la Queja original y toda la información complementaria, recibida en respuesta al acuse de

⁷³ En los anexos de este Manual podrá ver organigramas de la OIT y de la Oficina.

⁷⁴ Recuérdese que el Director general es coadyuvante en la tramitación de la queja y que el Comité solo se reúne tres veces al año.

Gráfico N° 9

Principales sujetos en el proceso de queja por violación a la libertad sindical



recibo de la misma están suficientemente fundadas, se transmiten al gobierno cuestionado lo antes posible, invitando a comunicar al Director General sus comentarios y observaciones en un plazo determinado que se establece teniendo en cuenta la fecha de la siguiente reunión del Comité. El Director General, al comunicarle al gobierno la Queja recibida, le llama la atención sobre la importancia que el Consejo de Administración atribuye a que las respuestas gubernamentales sean presentadas en los plazos previstos, para que el Comité pueda examinar el caso lo más pronto posible y, por lo tanto, lo más cerca de cuando se produjeron los hechos que dieron origen a los alegatos. Si el Director General tuviese dificultades para apreciar que la Queja en cuestión está, o no, suficientemente justificada para transmitirla al gobierno interesado con el fin de obtener sus observaciones, dispondrá de la facultad de consultar al Comité antes de adoptar tal medida.

- ▶ Solicitud de información al querellante. Si el Comité, al recibir las observaciones del gobierno, considera que las declaraciones contenidas son contradictorias con la Queja y no aportan, ni la una ni la otra, elementos de prueba, imposibilitándole formarse una opinión con conocimiento de causa, el Comité está facultado a obtener del querellante informaciones complementarias escritas, más precisas, sobre los términos de la Queja. En tales casos, el Comité ha estimado, por un lado, que el gobierno, en su carácter de demandado, tendría la oportunidad de contestar los comentarios que pudieren hacer los querellantes y, por otro, que este procedimiento no se aplicaría, automáticamente, en todos los casos sino sólo en aquéllos en que los comentarios de los querellantes fueran útiles para dilucidar los hechos.
- ▶ Solicitud de comentarios a las observaciones del Gobierno. Siempre bajo reserva, de las dos condiciones mencionadas en el párrafo precedente, el Comité también puede comunicar a los querellantes, en los casos apropiados, lo esencial de las observaciones gubernamentales e invitarlos a que formulen sus propios comentarios dentro de un plazo determinado. Además, el Director General puede verificar si, a la luz de las observaciones enviadas por el gobierno interesado, se necesitarán mayores informaciones o comentarios de los querellantes sobre cuestiones relacionadas con

la queja; en caso afirmativo, escribirá directamente a los querellantes, en nombre del Comité sin esperar la siguiente reunión de este último, solicitando al gobierno la información deseada o sus comentarios sobre las observaciones para una fecha determinada.

- ▶ Informes al querellante. A fin de mantener informado al querellante, de las principales etapas del procedimiento, después de cada reunión del Comité se le comunica que la Queja ha sido sometida a éste; si el Comité no llegó a una conclusión que aparezca en su informe, también se le hace saber, según el caso, que el examen fue aplazado por falta de observaciones o ciertas informaciones que se han solicitado al gobierno.
- ▶ Casos urgentes. Se ha establecido una distinción entre los casos que deben considerarse como urgentes y los menos urgentes. Están clasificados como urgentes los casos de riesgo de vida, la integridad física o de la libertad de las personas, los casos en que las condiciones existentes afecten la libertad de acción de un movimiento sindical en su conjunto, los relativos a un estado permanente de emergencia y los casos que impliquen la disolución de una organización. También son tratados con prioridad los casos sobre los que ya se ha presentado un informe al Consejo de Administración.
- ▶ Solicitudes al Gobierno. Si la primera respuesta del gobierno involucrado carece de precisión en ambas situaciones, ya sea en los casos urgentes o los menos urgentes, el Comité encarga al Director General para que de dicho gobierno obtenga las informaciones complementarias, tantas veces como el Comité lo estime pertinente.
- ▶ Contactos preliminares. Al recibir una queja con alegatos de carácter especialmente grave y, habiendo obtenido la aprobación previa del Presidente del Comité, el Director General puede designar un representante con el mandato de llevar a cabo contactos preliminares por los motivos siguientes:
 - Hacer presente a las autoridades competentes del país la preocupación que suscitan los acontecimientos referidos en la queja,
 - Explicar a estas autoridades los principios de Libertad Sindical que están involucrados,

- Obtener la reacción inicial de las autoridades, así como, las observaciones e informaciones relacionadas con los puntos planteados en la Queja de las autoridades,
- Explicar a las autoridades el procedimiento especial aplicado cuando se alega la violación de los derechos sindicales y, en particular, la fórmula de los contactos directos cuya aplicación podría ser solicitada ulteriormente por el gobierno a fin de facilitar una apreciación plena de la situación a cargo del Comité y el Consejo de Administración,
- Solicitar y estimular a las autoridades para que comuniquen, una respuesta detallada con las observaciones del gobierno sobre la Queja, tan pronto como sea posible,

El informe del representante del Director General se someterá al Comité en su siguiente reunión para que lo considere junto con la demás información disponible.

- Verificar la suficiencia de la información. El Director General está asimismo facultado -sin tener en cuenta el fondo del asunto para verificar si las observaciones de los gobiernos sobre una queja o sus respuestas a pedidos de informaciones complementarias del Comité contienen suficiente información para permitirle a éste examinar el asunto y, en caso negativo, para escribir directamente a los gobiernos, en nombre del Comité y sin esperar su siguiente reunión para señalarles la conveniencia de que presenten elementos de información más precisos sobre los problemas planteados por los querellantes o por el Comité.
- Llamamiento especial al gobierno. Cuando algunos gobiernos se demoran, en el envío de sus observaciones sobre las Quejas que les fueron comunicadas o sobre las informaciones complementarias que les fueron solicitadas, el Comité menciona a tales gobiernos en un párrafo especial de la introducción de sus informes, después de transcurrido un período razonable variable según la naturaleza del caso así como la mayor o menor urgencia de las cuestiones planteadas. Este párrafo contiene un «llamamiento especial» a los gobiernos interesados, y seguidamente se les envían comunicaciones urgentes del Director General en nombre del Comité;

➤ Párrafo especial para contactar al representante gubernamental. Una vez agotado el procedimiento establecido en el párrafo precedente, si los gobiernos continúan sin enviar, dentro de un plazo razonable, la información o las observaciones solicitadas, se les menciona en un párrafo especial de la introducción del informe preparado por el Comité en su reunión de mayo. Entonces se informará inmediatamente a los gobiernos que el Presidente del Comité, en nombre de éste, se pondrá en contacto con sus representantes durante la última parte de la Conferencia Internacional del Trabajo, con el propósito de llamar su atención los casos y discutir con ellos los motivos de la demora en la transmisión de las observaciones pedidas por el Comité. El Presidente informa luego al Comité sobre el resultado de estos contactos.

➤ Apercibimiento. En una fase ulterior, si ciertos gobiernos continúan sin enviar una respuesta, se les previene en un párrafo especial de la introducción de los informes del Comité - y por medio de una comunicación expresa del Director General - que el Comité podrá presentar en su reunión siguiente un informe sobre el fondo del asunto, aun en el caso de que no se hubieran recibido en esa fecha las informaciones solicitadas de los gobiernos.

➤ Exhortación directa. En los casos apropiados, cuando no haya habido respuesta, las oficinas Regional o de Área pueden intervenir ante los gobiernos interesados, a fin de obtener las informaciones solicitadas a estos últimos, ya sea en el curso del examen del caso, ya sea en lo que concierne al curso dado a las recomendaciones del Comité aprobadas por el Consejo de Administración. Para estos efectos se comunica a la oficina correspondiente información más detalladas respecto de la Queja relacionada con su jurisdicción y se le pide que intervenga ante el gobierno que se demora en transmitir sus respuestas, a fin de señalarle la importancia que se atribuye para que comunique las observaciones o informaciones que se le solicitan.

➤ Publicidad mayor del caso. Cuando ciertos gobiernos muestren una falta evidente de cooperación, el Comité puede elevar al Consejo de Administración un informe recomendando, a título excepcional, que se dé una mayor publicidad a la Queja, a los alegatos, a las recomendaciones y al comportamiento obstruccionista del gobierno, situación que rara vez se ha producido.

- ▶ Contactos directos. En casos particularmente urgentes o graves o en las diversas etapas del procedimiento, con la aprobación del Presidente del Comité, el Director General puede recurrir a la fórmula de los contactos directos. Ésta consistente en enviar al país implicado un representante del Director General de la OIT para examinar en su territorio los hechos y circunstancias de que trata la Queja, con el objeto de poder presentar al Comité datos objetivos, el que a su vez podrá basarse en ellos para establecer sus conclusiones y recomendaciones⁷⁵, igualmente podrá buscar una solución a las dificultades surgidas, sea durante el examen del caso, sea cuando se trate del curso que debiera darse a las recomendaciones del Consejo. No obstante, los contactos de esa naturaleza sólo pueden establecerse a invitación de los gobiernos interesados o, por lo menos, con su consentimiento. El representante puede ser un funcionario de la Oficina o una persona independiente designada por el Director General. Sin embargo y como es evidente, la misión del representante de la Oficina consistirá sobre todo en determinar los hechos y en examinar in situ (en el lugar) las posibilidades de solución, conservando el Comité y el Consejo toda su competencia para apreciar la situación al término de estos contactos directos.
- ▶ Audiencia de las partes. El Comité, en los casos apropiados y, tomando en cuenta todas las circunstancias del asunto, decidirá sobre la conveniencia de oír a las partes, o a una de ellas, durante sus reuniones, a fin de obtener informaciones más completas sobre el asunto de que se trate. Puede hacerlo, especialmente:
 - En los casos en que los querellantes y los gobiernos, hubiesen presentado declaraciones contradictorias sobre el fondo del asunto y en los que el Comité considere oportuno que los representantes de las partes ofrezcan informaciones más detalladas oralmente y según lo solicite éste
 - En los casos en los que el Comité estime conveniente intercambiar pareceres con el gobierno interesado y con los querellantes, en relación con determinados aspectos importantes con el objeto de apreciar no sólo el estado actual del asunto, sino también las posibilidades de una evolución con vistas a solucionar los problemas existentes, así como la de intentar una conciliación sobre la base de los principios de la Libertad Sindical,
 - En los otros casos en que se hayan planteado dificultades especiales en el examen de los asuntos planteados o en la aplicación de las recomendaciones del Comité o que en éste se considere oportuno discutir tales asuntos con el representante del gobierno interesado.
- ▶ El caso no requiere más detenimiento en el examen. Con los antecedentes seguidos en el procedimiento y teniendo en cuenta las observaciones presentadas por los gobiernos interesados, el Comité realiza un examen previo para hacer saber al Consejo de Administración que un caso no requiere examen más detenido. Comproueba, entre otros supuestos:
 - Que los hechos alegados no constituyen, incluso si son probados, una violación al ejercicio de los derechos sindicales,
 - Que las alegaciones presentadas son de índole política por lo que no procede dar curso al asunto,
 - Que las alegaciones son excesivamente vagas y no permiten por ello examinar a fondo el problema,
 - Cuando el querellante no ha presentado pruebas suficientes para justificar que el asunto sea elevado a la Comisión de Investigación y de Conciliación.
- ▶ Examen más detenido de la queja. En caso contrario, si los casos merecen un examen por parte del Consejo de Administración, el procedimiento finaliza por parte del Comité con la formulación, dentro de sus competencias y responsabilidades, de sus conclusiones bajo la forma de Recomendación al Consejo de Administración.
- ▶ Aplazamiento del examen de fondo. Cuando un caso se encuentra tramitándose en instancia ante una jurisdicción nacional independiente cuyo procedimiento ofrece garantías apropiadas

⁷⁵ Los «contactos directos» consisten en conversaciones personales, en el país mismo, entre el representante de la OIT destacado para el caso y representantes del gobierno con la experiencia, las responsabilidades y el grado de autoridad necesarios para poder hablar de las discrepancias observadas o de las dificultades existentes.

das y considera que la decisión a tomar puede aportar elementos adicionales de información, durante un período de tiempo razonable el Comité aplaza el examen del caso en espera de poder contar con dicha decisión, siempre y cuando el aplazamiento no sea susceptible de acarrear perjuicios a la parte que alega la violación a sus derechos.

- Examen de un caso en instancia judicial. Aunque el recurso a las instancias judiciales internas, e independientemente de su resultado, constituya un elemento que ciertamente debe ser tomado en consideración y que el gobierno puede hacer valer, el Comité, dado el carácter de sus responsabilidades, siempre ha estimado que su competencia para examinar los alegatos no estaba subordinada al agotamiento de los procedimientos nacionales jurisdiccionales o administrativos correspondientes.
 - Recomendaciones. En los casos en que el Comité se pronuncia puede recomendar que el Consejo de Administración comunique a los Gobiernos interesados sus conclusiones, llamándoles la atención sobre las anomalías comprobadas e invitándoles a tomar las medidas necesarias para corregirlas.
 - Curso dado. En todos aquellos casos en que el Comité sugiera al Consejo de Administración la formulación de recomendaciones a un Gobierno, aquél (el Comité) a sus conclusiones relativas a tales casos añadirá un apartado en el que se invite al Gobierno interesado a indicar, después de transcurrido un periodo razonable de tiempo según las circunstancias de cada caso, el curso dado a las recomendaciones que se le hubiesen formulado. Al respecto existe una distinción entre los países que han ratificado uno o varios convenios sobre Libertad Sindical y aquellos que no los han ratificado.
 - Solicitud de seguimiento por la Comisión de Expertos. En el caso de países con convenios ratificados, el Consejo de Administración solicita a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, hacer el seguimiento a las recomendaciones emanadas del Comité de Libertad Sindical, cuando las mismas se refieran a divergencias que existen en la legislación o la práctica nacional con las disposiciones de los Convenios ratificados.
 - Solicitud de información sobre el curso dado. Cuando el país no ha ratificado los Convenios y de no contarse con una respuesta o si la misma es insatisfactoria en parte o totalmente, puede seguirse tratando el asunto sobre una base periódica en que el Comité a intervalos apropiados y según la naturaleza de cada caso invite al Director General a que señale la cuestión tratada y le solicite informaciones sobre el curso que hubiese dado a las recomendaciones aprobadas por el Consejo de Administración. Por su parte, el Comité procede, de vez en cuando, a una recapitulación de la situación.
 - Recomendar el caso a la Comisión de Investigación y Conciliación. El Comité puede recomendar al Consejo de Administración que trate de obtener el acuerdo del Gobierno interesado para que el caso sea elevado a la Comisión de Investigación y de Conciliación. El Comité somete al Consejo de Administración un Informe sobre los progresos efectuados en aquellos casos respecto de los cuales el Consejo ha considerado que merecen un examen más detenido. Cuando el Gobierno que ha sido objeto de una Queja, no ha acordado para que el caso sea trasladado a la Comisión de Investigación y de Conciliación o, en el término de cuatro meses no ha contestado a la solicitud respectiva, el Comité puede formular en su Informe al Consejo de Administración recomendaciones referentes a medidas alternativas adecuadas que, en su opinión, podrían ser adoptadas por el Consejo de Administración. En ciertos casos, el Consejo de Administración mismo ha discutido las medidas que deberían adoptarse cuando un Gobierno no hubiera aceptado el traslado del asunto a la Comisión de Investigación y de Conciliación.
 - La publicación de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, aprobadas por el Consejo de Administración, se hace en el Boletín Oficial de la OIT.
- Con el propósito de visualizar las principales situaciones que se presentan durante la tramitación de la queja por violación a la libertad sindical, se presentan los siguientes gráficos.

Flujos de una queja por violación a la Libertad Sind

78

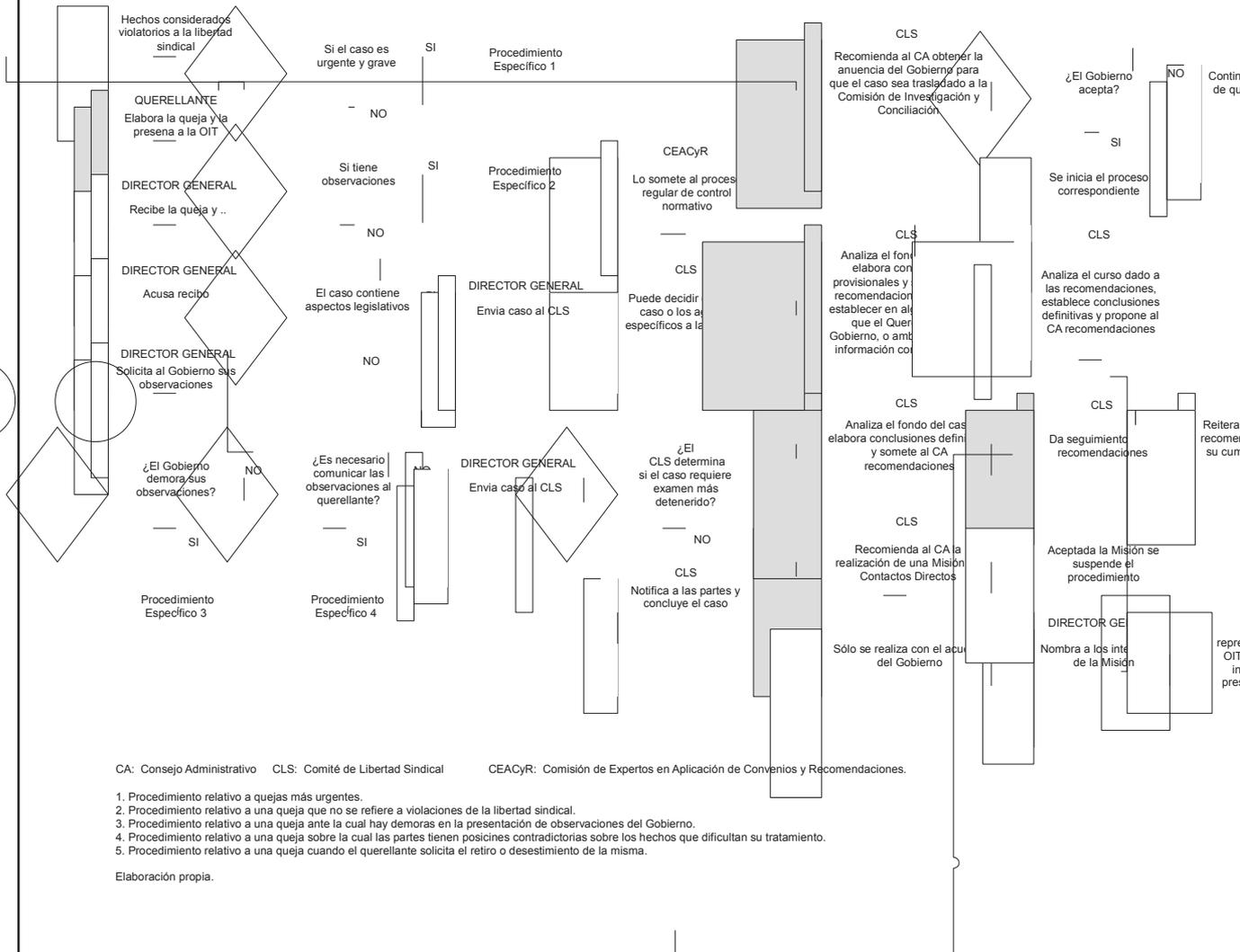


Gráfico N° 11

Procedimiento relativo a Quejas más urgentes

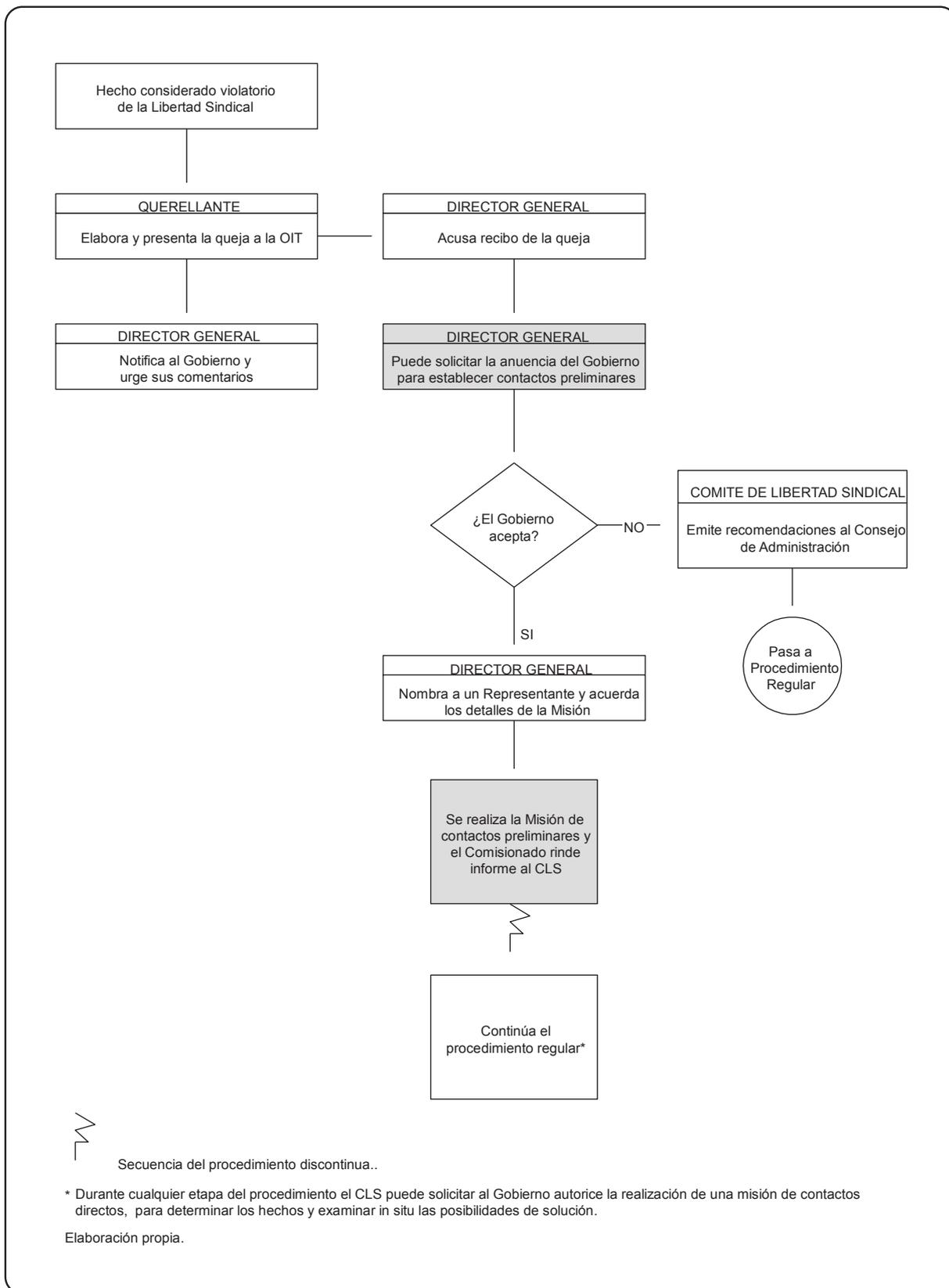


Gráfico N° 12

Procedimiento relativo a una queja que no se refiere a violaciones de la Libertad Sindical

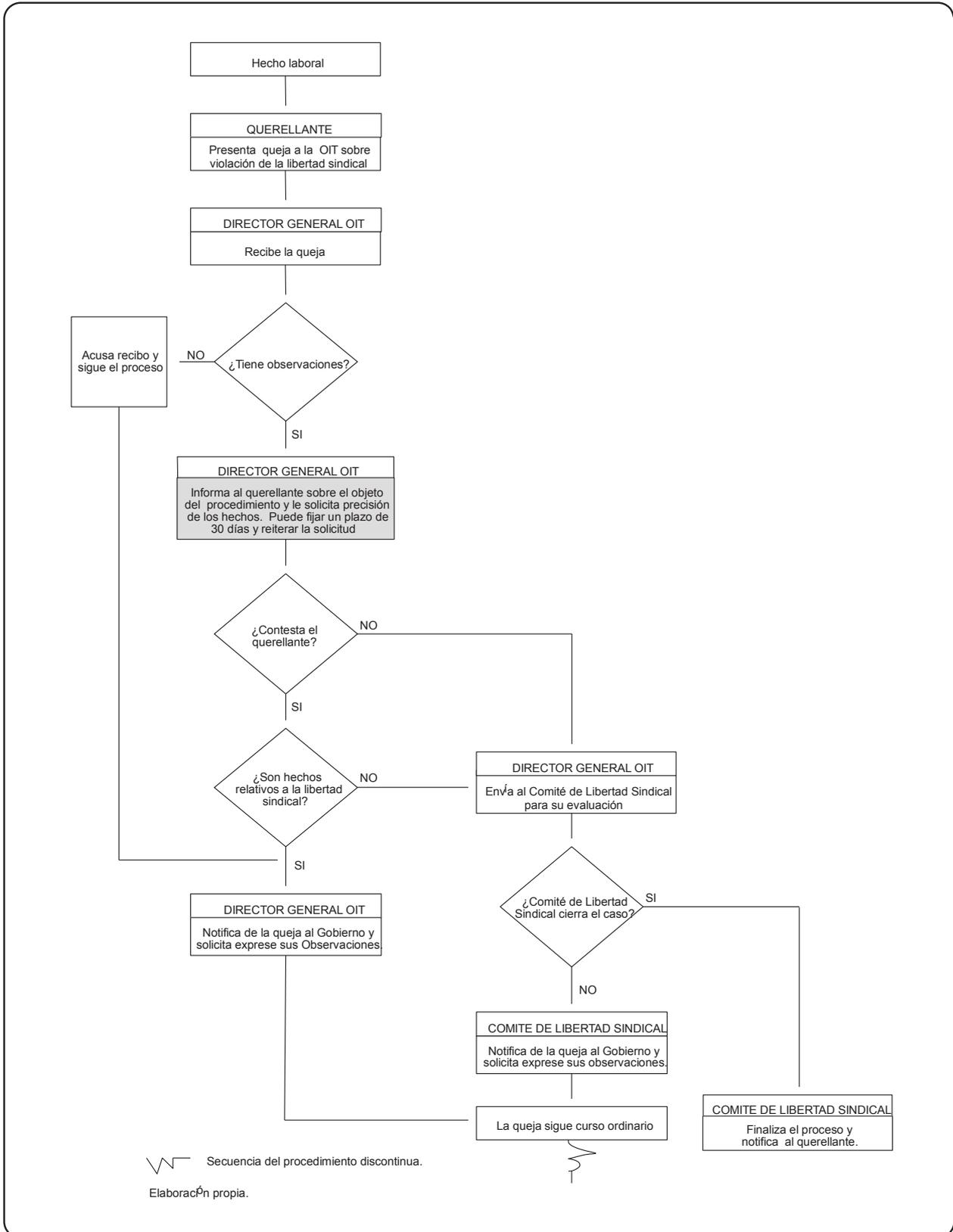


Gráfico N° 13

Procedimiento relativo a una queja ante la cual hay demoras en la presentación de observaciones del gobierno

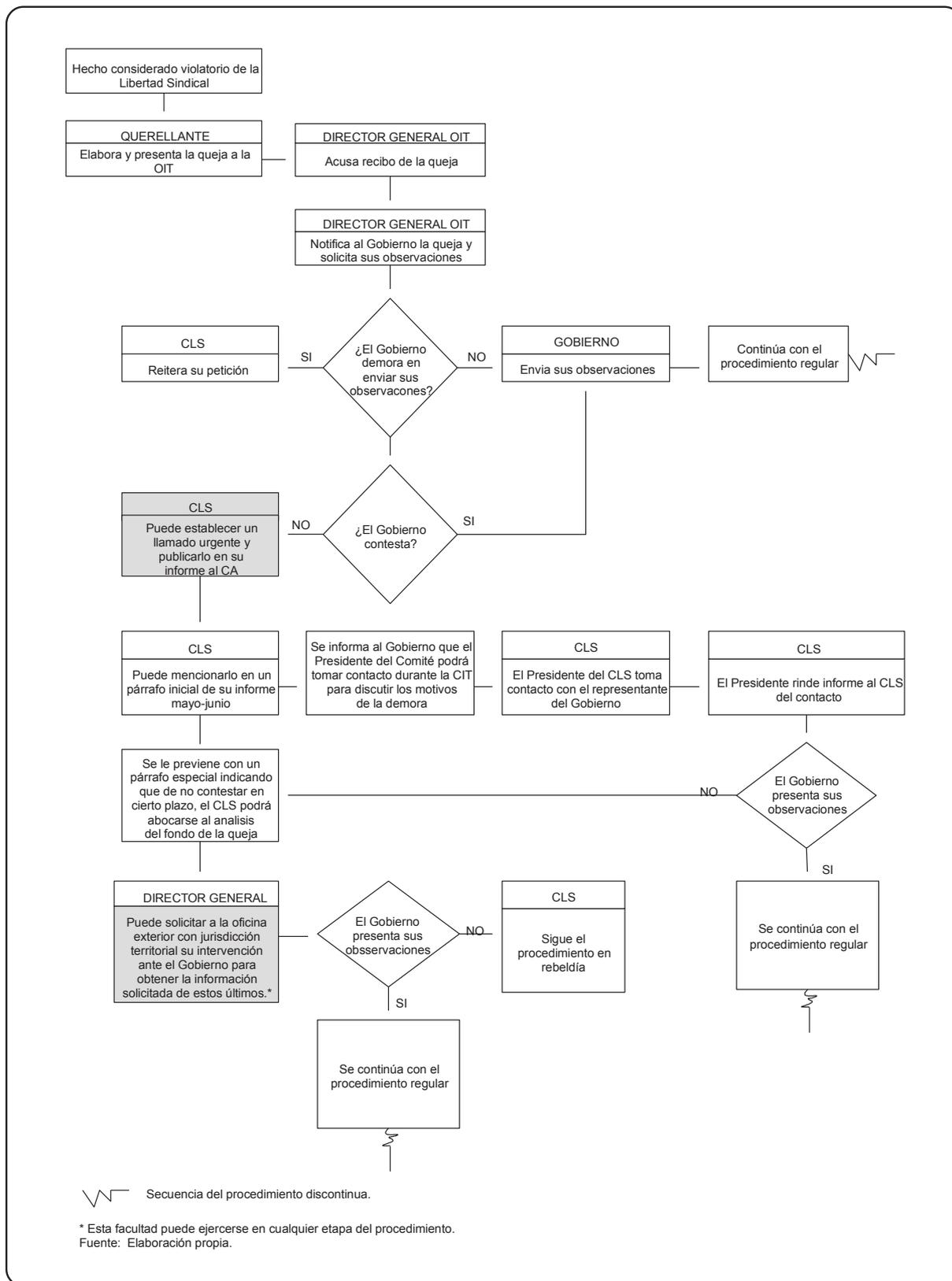


Gráfico N° 14

Procedimiento relativo a una queja sobre la cual las partes tienen posiciones contradictorias sobre los hechos que dificultan su tratamiento

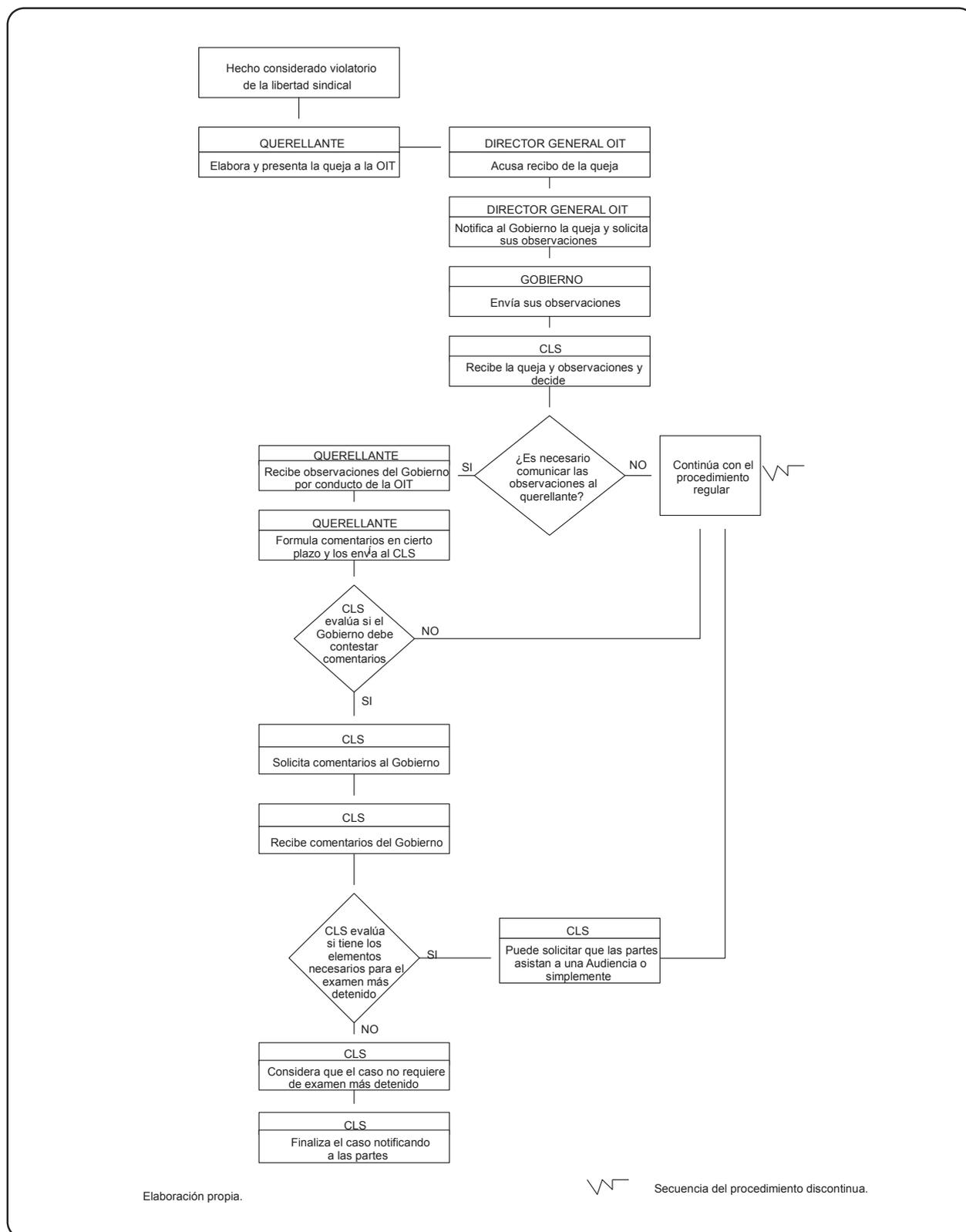
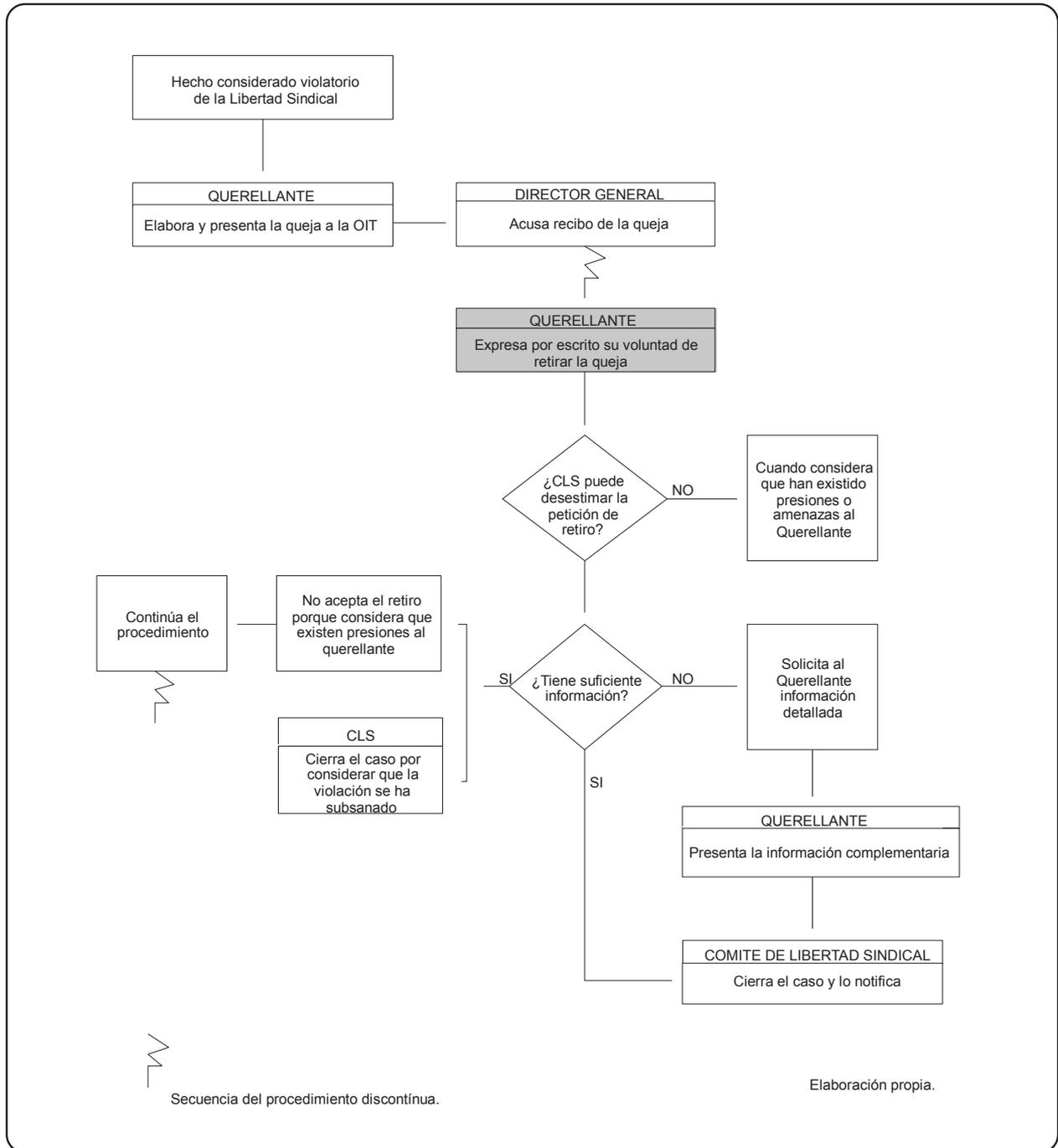


Gráfico N° 15

Procedimiento relativo a una queja cuando el querellante solicita el retiro o desestimiento de la misma



10. Guía básica para la elaboración de una queja por violación de la libertad sindical

Consideraciones previas a tomar en cuenta

Basándose en la revisión de diferentes Quejas, hemos establecido algunos criterios y reflexiones que pueden tenerse presentes si su organización piensa presentar una Queja ante el Comité de Libertad Sindical:

- ▶ Que la función de la Organización Internacional del Trabajo en materia de Libertad Sindical y, por tanto, de protección de las personas, consiste en garantizar y promover el cumplimiento de las NIT. No consiste en formular acusaciones contra gobiernos o condenarlos. Las organizaciones sindicales pueden sentirse defraudadas en sus expectativas si no son conscientes de esto.
- ▶ Que la Queja ante OIT debe constituir una de las más importantes opciones, no la única, de la estrategia sindical al momento de enfrentar las violaciones de sus Derechos Sindicales. (Al respecto ver el capítulo siguiente).
- ▶ Las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, producto de una Queja, podrían acarrear importantes cambios del contexto laboral, importante oportunidad que no puede ni debe perderse como consecuencia de defectos de forma o falta de pruebas de la Queja, lo que nos obliga a ser sumamente cuidadosos en su elaboración.
- ▶ Que las recomendaciones emanadas del Comité de Libertad Sindical si son obligatorias, pero la OIT no dispone de medios punitivos o coercitivos que impliquen el despliegue de una fuerza directa para hacerlas cumplir.

Elementos que debe contener el texto de una queja

- ▶ A quién se dirige. La Queja se dirige al Director General de la OIT o al Presidente del Comité de Libertad Sindical.
 - ▶ En dónde se presenta. Puede presentarse la Queja directamente a la sede mundial de la Oficina Internacional del Trabajo o en cualquiera otra de sus oficinas⁷⁶. (véase el directorio en los anexos).
 - ▶ Identificación de la organización que presenta la Queja. Señalar el nombre y los datos generales de la organización o organizaciones que presentan la Queja y el de sus representantes.
 - ▶ Domicilio legal. El fijar un domicilio legal al presentar la queja es indispensable para recibir las comunicaciones que le dirija la OIT
 - ▶ Fundamento de derecho. La Queja se presenta al amparo de la Constitución de OIT y los Convenios 87 y 98 y demás convenios vinculados a la Libertad Sindical. No es indispensable fundamentarla pero, si puede hacerse es mejor.
 - ▶ Descripción de los hechos. En esta parte se deben describir detalladamente los hechos que dan lugar a la Queja; resulta importante ubicar cronológicamente los acontecimientos, así como identificar las personas o instituciones involucradas.
- Es importante que en este apartado se dé respuesta a algunas preguntas básicas como las siguientes: quiénes, dónde, cuándo, cómo, por qué, para qué, entre otras.

⁷⁶ Aun cuando se puede presentar la queja a una Oficina de la OIT, ésta debe a su vez mandarla a Ginebra, por lo tanto, dependiendo de la urgencia del caso, debe considerarse la posibilidad de enviarla directamente a la sede mundial.

▶ Pruebas. Se debe acompañar las pruebas necesarias que demuestren las violaciones alegadas punto por punto.

▶ Nombre y firma. De quienes representan a la organización sindical.

▶ Resumen sintético de la solicitud. Se debe fijar en forma breve y clara.

Si la queja sobre las violaciones cometidas contra la Libertad Sindical no es suficientemente clara o no se presentan las pruebas suficientes y correspondientes, el querellante será requerido por el Director General de la OIT o bien dificultar que el gobierno elabore con precisión sus observaciones. En ambos casos estas son causas para que el trámite de la Queja se prolongue innecesariamente.

▶ Fecha y lugar. Sitio y momento en el cual se elabora la queja.

Cuadro N° 12

Modelo de Queja

<p>Datos de la Autoridad de OIT</p>	<p>→</p>	<p>Sr. Director General Oficina Internacional del Trabajo Route Desmorillons 4 Ch-1211 Ginebra, Suiza.</p>
<p>Datos del remitente</p>	<p>→</p>	<p style="text-align: right;">Asunto: Queja por violación a la Libertad Sindical.</p>
<p>Domicilio de referencia</p>	<p>→</p>	<p>La Confederación General de Trabajador@s Unidos CGTU, organización de carácter nacional, debidamente representada por su Secretario General Ernesto López Martínez, conforme a los estatutos que rigen a nuestra organización y señalando como domicilio, para recibir toda clase de comunicados en xxxxxx (señalar la calle, el número exterior e interior de las oficinas, la colonia o distrito a que pertenece, la ciudad y país, así como los números telefónicos, de fax, así como la dirección electrónica - de tenerla-); ante Ud. con el debido respeto, comparezco a exponer:</p>
<p>Descripción de los hechos que suponen violación a la Libertad Sindical</p>	<p>→</p>	<p style="text-align: center;">H E C H O S</p> <p>PRIMERO.- Con fecha 1 de marzo de 1999, los sindicalistas José López González, Juan Gallardo Mejía, María de los Angeles Moreno Jiménez, Ignacio Pallan Campos y Milagros Mendoza Hernández, acordaron convocar y convocaron a la constitución de una federación nacional que agrupara a los trabajador@s y empleados del Estado, llamando así a todos los sindicatos que tuvieran el interés de constituir la federación.</p> <p>SEGUNDO.- La convocatoria citaba para el día 29 de marzo de 1999, a las 12:00 horas, en el Auditorio del Sindicato Nacional de Trabajador@s del Instituto de Seguridad Social SITRISS, ubicado en la avenida José Molina número 500, colonia xxxx de la ciudad xxxxx y en ella se sentaron las bases para acreditar delegados facultados para tomar la decisión, en su caso de constituir una federación nacional.</p> <p>TERCERO.- El día 29 de marzo a las 12:00 horas, se reunieron 543 delegados hombres y mujeres, debidamente electos y acreditados por sus organizaciones base, para debatir y en su caso, tomar la decisión de constituir una federación nacional. Las organizaciones representadas fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Sindicato Nacional de Trabajador@s del Instituto de Seguridad Social · Sindicato de Trabajador@s del Ministerio de la Salud · Sindicato Nacional de Trabajador@s del Poder Judicial · Sindicato Nacional de Trabajador@s de la Educación · Sindicato Nacional de Trabajador@s del Servicio Postal <p>Una vez electa la directiva de la Asamblea y desarrollado el orden del día, se acordó constituir la Federación Nacional de Trabajador@s y Empleados Públicos FENATEP y conforme a los estatutos aprobados, se eligió a su Comité Ejecutivo, encabezado por su Presidenta María de los Angeles Moreno Jiménez y demás autoridades internas.</p> <p>Asimismo, en la Asamblea se acordó solicitar la afiliación a la CGTU.</p> <p>CUARTO.- Al recibir con fecha 30 de marzo la solicitud de afiliación de la FENATEP a la CGTU, el Comité Ejecutivo de la Confederación encabezado por suscrito Secretario General, en sesión plenaria de fecha 31 de marzo, acordó por unanimidad la afiliación de la Federación.</p> <p>QUINTO.- Con fecha 5 de abril del año en curso, la Presidenta de la Federación, presentó la solicitud de registro ante el Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social, debidamente acompañada de la documentación que la Ley xxx establece en su artículo xxx.</p> <p>SEXTO.- El 6 de abril de 1999, el suscrito en representación de la CGTU presentó ante el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, la solicitud de actualización del padrón de organizaciones y afiliados a la Confederación, acompañando la documentación a que alude el artículo XXXX de la Ley xxx.</p> <p>SÉPTIMO.- Mediante Resolución Sub-Directoral N° 054-98-TRS.de fecha 30 de Abril de 1999, la Dirección de Registro del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social denegó el registro de la Federación, argumentando que «debido al carácter de empleados públicos de sus afiliados, es improcedente su reconocimiento y registro, por contravenir los artículos xxxxxxxx del Estatuto de Funcionarios Públicos».</p> <p>OCTAVO.- Con fecha también 30 de abril, la misma autoridad, pero mediante resolución número 085-99-TR, denegó la solicitud de actualización del padrón de organizaciones y afiliados a la CGTU, argumentando que «la Ley prohíbe la existencia de organizaciones que agrupen a trabajador@s del sector privado con empleados del sector público».</p>

continuación

Modelo de Queja

	FUNDAMENTOS DE DERECHO
Disposiciones en que se amparan los hechos descritos para calificarlos como violatorios de la Libertad Sindical	<p>PRIMERO.- Nuestro país ha ratificado tanto el Convenio N° 87 como el 98° de la OIT, relativos al derecho de sindicalización y negociación colectiva, respectivamente.</p> <p>SEGUNDO.- El Art. XX de nuestra Constitución reconoce el Derecho Humano a la Libertad Sindical.</p> <p>TERCERO.- El convenio 87 establece que los trabajador@s, sin distinción alguna, tenemos el derecho de constituir las organizaciones que estimemos convenientes; este derecho se está infringiendo con la negativa a permitir y reconocer la organización de trabajadores del sector público y privado.</p> <p>CUARTO.- También el convenio 87 reconoce el derecho que los trabajador@s tenemos para federarnos y confederarnos libremente, derecho que se viola con la falta de reconocimiento de la federación y adhesión a la confederación</p>
	DOCUMENTOS PROBATORIOS
Material probatorio de la veracidad de los hechos afirmaciones	<p>PRUEBA N° 1: Copia de la Convocatoria de Asamblea de constitución de fecha 1 de marzo de 1999, que acredita los hechos 1 y 2</p> <p>PRUEBA N° 2: Copia del Acta de Asamblea de constitución de la FENATEP de fecha 29 de marzo de 1999, que incluye los Estatutos aprobados y que acredita lo expuesto en el hecho 3</p> <p>PRUEBA N° 3: Copia de la carta de fecha 30 de marzo por el cual FENATEP solicita su afiliación a la CGTU que acredita lo expresado en el hecho 4</p> <p>PRUEBA N° 4: Copia del acta de la sesión del Comité Ejecutivo de la CGTU de fecha 31 de marzo en donde figura el acuerdo de afiliar a por unanimidad a FENATEP con lo que acreditamos nuestro dicho en el punto 4</p> <p>PRUEBA N° 5: Copia de la solicitud de registro de fecha 5 de abril presentada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que acredita nuestro fundamento de hecho expuesto en el hecho 5</p> <p>PRUEBA N° 6: Copia de nuestra solicitud de actualización de padrones de fecha 6 de Abril de 1999 que acredita el punto de los hechos 6 de nuestra queja.</p> <p>PRUEBA N° 7: Copia de la Resoluciones Sub-Directoral N° 054-98-TRS.de fecha 30 de Abril de 1999, referida en el hecho 7.</p> <p>PRUEBA N° 8: Copia de la Resolución Sub-Directoral N° 085-99-TRS con la que niega la afiliación de la Federación a la CGTU.</p>
Resumen de la solicitud	<p>Por tanto:</p> <p>Solicitamos a usted señor Director derivar la presente comunicación al Comité de Libertad Sindical para que se aboque a su estudio y oportunamente emita las Recomendaciones que estime necesarias para restituir el pleno ejercicio de la Libertad Sindical.</p>
Lugar y Fecha	xxxxx, 10 de noviembre del 2001.
Nombre y firma	Ernesto López Martínez Secretario General



**Ejercicios
en grupo**



**Temas para
la reflexión
y discusión**

Agenda mínima para la defensa de la Libertad Sindical

1. Consideraciones previas

No cabe duda de que las NIT forman parte de las conquistas históricas del Movimiento Sindical y de la comunidad internacional en su conjunto.

En América Latina, la imposición de regímenes autoritarios que se han implantado en la mayoría de sus países, ha dejado secuelas jurídicas, institucionales y culturales que hasta hoy obstruyen la vigencia y el pleno cumplimiento de la Libertad Sindical. Esta situación conlleva a una fragilidad del Estado de Derecho y, con ella, la impunidad laboral, que aún prevalece en algunos países donde se observa un elevado grado de violación e incumplimiento de los derechos fundamentales de trabajador@s hombres y mujeres. Esta problemática también está presente en otras regiones del mundo.

Remontar tal estado o situación implica fortalecer la cultura de respeto a los Derechos Humanos, conseguir procurar y administrar la justicia del trabajo, la democracia participativa y, en particular, la democracia en las relaciones laborales, ámbitos en donde se desarrolla el sindicalismo.

Ante los riesgos que implican las prácticas y hechos antisindicales, es un imperativo para los trabajador@s, hombres y mujeres, establecer una política y una estrategia para la defensa de la Libertad Sindical y que estas se concreten en una agenda mínima, para la cual, en este apartado se sugieren algunas acciones, que han sido, en su mayoría, propuestas por las propias organizaciones en los contactos que se han hecho para la realización de este trabajo.

Visión sindical de los derechos humanos

Lo primero que debemos tener presente, cuando hablamos del derecho a la Libertad Sindical es que estamos también hablando de un Derecho Humano, con toda la connotación que ello supone. Este concepto, que puede parecer una verdad de Perogrullo, tiene gran importancia al momento de enfocar nuestras líneas de acción.

Por otro lado, es evidente que, en las últimas décadas, los Derechos Humanos han ganado mayor presencia en las sociedades, si bien todavía se ve a la Libertad Sindical en forma tangencial dentro del sistema de los Derechos Humanos. Este contexto favorable⁷⁷ debe ser el marco para que, desde los sindicatos, se tiendan puentes, se generen y se amplíen las alianzas con todas aquellas entidades u organizaciones, tanto privadas como públicas, preocupadas por los Derechos Humanos, como son las Defensorías del Pueblo, el Ministerio Público, las ONG de Derechos Humanos, etc.

Asimismo, no debemos olvidar que la defensa de los Derechos Humanos nos compromete a todos y todas y, en tal virtud la sociedad civil y el Estado deben ser permanentemente confrontados respecto de dicha responsabilidad. Debemos lograr generar, al interior de la opinión pública una clara militancia a favor de las Libertades Sindicales. Así, cuando nuestras sociedades muestren indignación por actos de violación a la Libertad Sindical, habremos conseguido un gran avance en la erradicación de las prácticas antisindicales sobre la base de la disuasión social. En suma, debemos crear una cultura de respeto de los derechos sindicales y laborales.

Por otra parte, es importante que para la elaboración de la estrategia, se elabore un análisis de la coyuntura, en forma regular, que permita su actualización y la búsqueda de nuevos aliados y condiciones de favorezcan el ejercicio pleno de la Libertad Sindical.

Considerando que hay múltiples evidencias legislativas y de facto que restringen el ejercicio de la Libertad Sindical, es necesario elaborar un claro diagnóstico en el cual se evidencien no sólo los obstáculos, sino también sus causas y la posición que los actores sociales nacionales (partidos, ONG, las iglesias, las organizaciones de empleadores, etc.) e internacionales (Fondo Monetario Internacional, em-

⁷⁷ Una clara muestra de ello es el hecho de la creación de las Defensorías del Pueblo y Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, por otra parte, casos como la detención en Inglaterra de Augusto Pinochet, han permitido fortalecer la conciencia internacional sobre los derechos humanos

presas multinacionales, redes de la sociedad civil, etc.) guardan al respecto, para así definir objetivos, estrategias y programas de acción prioritarios a nivel nacional e internacional.

Por otra parte, es importante deparar en el hecho de que no todas las violaciones y obstáculos a la libertad sindical se pueden y deben enfrentar de la misma forma, por lo que es conveniente, analizar las acciones más efectivas para cada caso y contexto.

A continuación se hace un breve aporte, a esa reflexión, que esperamos sea útil para emprender una programa de acción múltiple.

Visión temporal de la estrategia sindical

Las acciones que implementen las organizaciones sindicales frente a posibles hechos de violación de las Libertades Sindicales, deben ser enmarcadas bajo una visión de proceso continuo y sistemático para que sean efectivas. De esta forma, podemos visualizar tres momentos interdependientes que son:

- ▶ El antes: acciones de carácter preventivo.
- ▶ Durante: acciones de respuesta.
- ▶ Después: acciones de evaluación y aprendizaje.

2. El antes: Acciones de prevención

Al hablar de prevención debemos tener presente que tanto o más importante que la denuncia ante actos de violación lo constituyen las acciones de prevención, las que van de la mano con la necesidad de impulsar al interior de nuestras sociedades una «cultura» de respeto y reconocimiento de los derechos y libertades sindicales.

Constitución de un Equipo

Difícilmente se puede pensar en implementar un Agenda si no se cuenta con equipo básico dedicado a los Derechos Humanos.

En una organización este equipo se puede traducir en una Secretaría de Defensa, de Acción Sindical o de Derechos Humanos o Departamento o Mesa de Trabajo, el nombre es lo de menos, lo que se requiere es que al interior de la estructura sindical se contemple quienes tienen la responsabilidad de la defensa y la promoción de la Libertad Sindical.

Es conveniente que en cada nivel de la estructura sindical se constituya un equipo y que entre sus miembros exista la comunicación y coordinación necesaria para promover el cumplimiento de las libertades sindicales y realizar la vigilancia correspondiente.

Formación

La formación en Derechos Humanos y, en particular, en las NIT sobre Libertad Sindical y los criterios del CLS se constituyen en uno de los principales instrumentos de prevención. Nadie puede defender un derecho que le es desconocido. Es evidente que en materia de Derechos Humanos, ha existido gran desconocimiento del tema, por lo que es necesario avanzar en una mayor sensibilización, difusión y especialización en la materia.

En el pasado, los trabajador@s y sus organizaciones vincularon la defensa de sus derechos exclusivamente con el área del Derecho Laboral y muy poco con el Derecho Procesal y mecanismos internacionales para su defensa, por lo que debería fortalecerse esa formación integral y teórico práctica, pero además, enmarcándola dentro del sistema de los Derechos Humanos.

Otros campos de formación pueden ser los relacionados con la comunicación social, el lobby político, las campañas de solidaridad sindical y social, etc.

▶ Según beneficiarios

Es evidente que los primeros beneficiarios de la acción de formación son los trabajador@s y las Organizaciones Sindicales por lo que esta acción debiera contemplar diferentes niveles según a quien vaya dirigida, pudiendo ser una formación básica, especializada o para la defensa.

Sin embargo, los esfuerzos por desarrollar acciones formativas deben contemplar como sus beneficiarios no sólo a los trabajador@s y dirigentes sindicales sino también a las autoridades y los funcionarios del Gobierno (Ministerio de Trabajo, Jueces La-

borales, Ministerio Público, Fuerzas Policiales, Parlamentarios, etc.) vinculados a la problemática laboral y al interior de las organizaciones empresariales. Los trabajador@s deberían estar más interesados en promover la formación de estos últimos, ya que son, por un parte, potenciales transgresores de la Libertad Sindical y, por la otra, los responsables de garantizar su respeto.

Por lo antes expresado, las organizaciones de los trabajador@s deberían procurar que, en los programas de capacitación y actualización del sector público, en los programas de cooperación y asistencia técnica de la OIT y otros organismos de Naciones Unidas o del Sistema Interamericano, se desarrollen programas de formación en materia de derechos humanos y en general, para que el sistema educativo incluya el aprendizaje de los Derechos Humanos y Laborales, con lo cual podría ocurrir un avance significativo en la conformación de una cultura de convivencia social digna.

► Según ámbito de ubicación.

a) Ramas de actividad económica.

Existen ramas de actividad económica en donde los trabajadores están más expuestos a que sus Derechos Sindicales no sean reconocidos o sean violados. Hay evidencias que demuestran que los trabajador@s del sector público, de la industria maquiladora, de la agricultura y del comercio, son a quienes con mayor frecuencia se les violan sus derechos sindicales. Por tanto, son estas ramas de actividad económica, en donde podrían priorizarse las acciones de formación.

Mención aparte merecen los trabajador@s, hombres y mujeres, del sector informal de la economía, por lo que no debemos olvidar que ellos también tienen derecho a la Libertad Sindical, conforme a lo establecido por el artículo 2 del Convenio 87 y los criterios adoptados por el CLS,⁷⁸ pero que, en la mayoría de los países, no se les reconoce ese derecho, pese a que son más del 46% de la población económicamente activa⁷⁹.

b) Zonas geográficas.

Existen en los países regiones donde, en general, el Estado está menos presente y, por ende, donde sus instituciones laborales y judiciales prác-

ticamente no funcionan, lo que permite una mayor impunidad frente a actos antisindicales. En estas zonas se requiere de una formación sindical que permita a los trabajador@s reivindicar sus derechos y generar las condiciones de respeto a sus garantías laborales y sociales.

c) Grupos laborales.

Nos referimos a los trabajador@s que, por su condición de eventuales, temporales y subcontratados, pasan por una situación laboral precaria; otros casos son l@s jóvenes, l@s inmigrantes y trabajador@s a domicilio

La organización y unidad sindical

Sin duda la mejor forma de prevenir las violaciones sindicales es a través del fortalecimiento de las organizaciones sindicales, de una mayor sindicalización y de la afiliación de trabajadores a las organizaciones ya existentes, así como a través de esfuerzos de unidad sindical.

La atomización y dispersión sindical son dos fenómenos que debilitan la acción sindical en todos sus ámbitos y, por cierto, en el propio de la defensa de su libertad sindical.

Existen diversas experiencias de unidad tanto orgánica como programática y de acción, que pueden servir de referencia y estímulo.

Alianzas Sociales

Son acuerdos de cooperación con organizaciones afines de la sociedad civil nacional e internacional que permiten aglutinar fuerzas y, por lo tanto, ampliar la capacidad de acción y reacción, pero también de propuesta y movilización.

Hemos mencionado la importancia de ir creando redes y tendiendo lazos a la sociedad civil, ya que es muy importante identificar e impulsar alianzas na-

⁷⁸ OIT. La Libertad Sindical y Negociación Colectiva, Informe III (parte 4B), OIT, Ginebra 1994, parágrafo 59, pág. 29.

⁷⁹ Según datos de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe, publicados en el Panorama Laboral del año 2000, la cifra en 1999 fue del 46.4% del total del empleo urbano, página 59 y siguiente

turales y estratégicas con los sectores sociales, partidos políticos u otras organizaciones interesadas en defender los Derechos Humanos, entre los que podemos ubicar las Barras y Asociaciones de abogados laboristas. Con los potenciales aliados debería establecerse contacto, iniciar coordinaciones e implementar acciones conjuntas, en todos los ámbitos de acción.

Asesores y Consultores

Es evidente que uno de los objetivos de los sindicalistas es generar, al interior de su organización,

cuadros que puedan asumir responsabilidades en las diferentes áreas de trabajo, pero también, es evidente que les es imposible cubrir todas las especialidades por lo que siempre necesitan del concurso de asesores y consultores identificados y comprometidos con las luchas del Movimiento Sindical.

Lo ideal sería que la organización pudiera tener asesores orgánicos en forma permanente pero, dada la precariedad económica de las organizaciones en la región, debieran, por lo menos, contar con una relación de asesores cercanos a la organización que pudiera apoyarlos en algunas tareas técnicas. En esa área, el tema de las alianzas cobran también un espacio de trabajo mutuo con otras organizaciones, instituciones, ONG, etc.

Comunicación

Un tema de interés en todas las etapas de nuestro trabajo es la comunicación,

y que, en materia de prevención, asume un papel protagónico. En esta materia, los órganos sindicales deberían aprovechar todos los medios de comunicación para informar, difundir y orientar a los trabajador@s sobre dicha problemática, pero también a otros actores sociales pues debe recordarse que los mejores aliados de la impunidad son el silencio y la resignación.

Campañas de Sensibilización

A este nivel se debe desarrollar periódicamente este tipo de campañas en fechas simbólicas o alusivas

a los Derechos Humanos, como son la celebración de su día el 10 de diciembre, el 28 de noviembre día de la «no violencia contra las mujeres» y el 1° de mayo Día Internacional del Trabajo, así como parti-

cipar en las movilizaciones sociales en favor de los Derechos Humanos. El objetivo de estas campañas es vencer el silencio, la invisibilidad de las prácticas y hechos antisindicales así como la resignación y la indiferencia social.

Negociación Colectiva

El hablar de la necesidad de incorporar nuevos contenidos a la negociación colectiva nos lleva de lleno a proponer e impulsar la incorporación de cláusulas de promoción y garantía sindicales como estas:

- El reconocimiento y facilidades a la afiliación sindical,
- La prohibición de prácticas de discriminación antisindical,
- Facilitar el ejercicio de la representación sindical, en los centros de trabajo,
- El reconocimiento del fuero sindical,
- Licencia Sindical y
- Facilidades para la formación sindical, entre otros.

Fondo de Reserva

La importancia de contar con solvencia económica para enfrentar situaciones de conflicto y/o luchas en defensa de las Libertades Sindicales, debiera conducir a constituir fondos de reserva exclusivamente destinados para tales situaciones, fijando, para este fin, un pequeño porcentaje de las cotizaciones. Los trabajador@s hombres y mujeres deben comprender que los sacrificios económicos que realicen se verán recompensados cuando, en un futuro, la organización pueda solventar los obstáculos que significan los ataques a la Libertad Sindical, base para cualquier defensa y reivindicación de los intereses gremiales.

Acciones en el ámbito de la OIT

- Es necesario hacer un levantamiento de la situación del país respecto a las NIT de la OIT. Este inventario debe hacerse, principalmente, para conocer el nivel de ratificaciones y cumplimiento de los Convenios Internacionales de Trabajo ⁸⁰. Sin perjuicio de ello se debiera, igualmente, elaborar un diagnóstico acerca de los tratados, protocolos, declaraciones y convenios en materia de Derechos Humanos, distintos a los de OIT, a los que el país ha ratificado o se ha adherido, así como los mecanismos previstos en dichos instrumentos internacionales para vigilar su cumplimiento.
- Ubicados los Convenios fundamentales no ratificados, se debería iniciar campañas para promover su ratificación por parte del Estado.
- Hacer un balance general sobre los procedimientos de la OIT y la mejor forma de lograr resultados beneficiosos, en particular en lo relativo a la Queja por violación de la Libertad Sindical.

Si fuera necesario, desarrollar y fortalecer los mecanismos nacionales de que debería hacerse uso para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los órganos de control normativo de la OIT, a fin de que sean acatadas por el Estado.

- Establecer la coordinación más eficaz entre los sindicatos y los servicios técnicos de OIT y los Equipos Técnicos Multidisciplinarios de sus oficinas.
- Elaborar comentarios y observaciones sobre el cumplimiento de las NIT y hacerlas llegar a la Autoridad de Trabajo para que las considere en el momento de elaborar las memorias que remitirá a la OIT o remitirlas directamente al Director de la Oficina, para hacerlas llegar a los órganos de control y promoción normativa.

Observatorio Sindical de Derechos Humanos Banco de Datos

Sería conveniente analizar, por parte de las organizaciones sindicales nacionales, regionales y mundiales, la conveniencia de establecer un Observatorio Sindical de Derechos Humanos que centralice y organice toda la información a través de Bancos de Datos, posibilitando así el seguimiento y diseño de políticas de acción sindical por país.

Algunos de los aspectos por observar y, por lo tanto, de establecer para incorporarlos en el banco de datos, serían:

- En el ámbito normativo. Identificar las disposiciones legales, que son contrarias a los principios y derechos sindicales establecidos en los convenios 11, 87, 98, 135, 141, 151 y 154.
- En el ámbito político institucional. Identificar las prácticas administrativas y judiciales contrarias al Estado de Derecho, que restringen la eficacia y el Ejercicio de la Libertad Sindical.
- En el ámbito de las relaciones laborales. Identificar las prácticas de discriminación y violación de la Libertad Sindical
- En el ámbito de la sindicalización. Identificar los grupos, regiones y actividades laborales, en los que se enfrentan mayores dificultades para el ejercicio de la Libertad Sindical.
- En todos los ámbitos, también deberían identificarse, las prácticas positivas que deberían difundirse, para generar un mejor ambiente y el ejercicio y disfrute de los derechos sindicales y laborales.

⁸⁰ Dos herramientas importantes para ello son la base de datos ILOLEX, que puede consultarse en la siguiente dirección electrónica <http://ilolex.ilo.ch:1567/spanish/index.htm>, existen otros medios que también pueden consultarse en internet, véase el anexo correspondiente.

Toda esta información puede, a su vez, referirse a cada sector económico, región geográfica, género, etc.

Encuentros entre Responsables Sindicales de DD.HH.

Establecer reuniones periódicas entre los responsables sindicales que les permita intercambiar experiencias, actualizar conocimientos y diseñar programas de acción conjunta como políticas de trabajo.

Procesos de Integración ⁸¹

Vigilar que, dentro de la dimensión social de los procesos regionales de integración, se incorpore, en forma prioritaria e integral a los Derechos Humanos, dando especial énfasis al de los Derechos Sindicales. Su reconocimiento puede hacerse a través de un protocolo, una cláusula social u otras modalidades.

El desarrollo de los procesos de integración debería dar cauce al fortalecimiento de la estructuración sindical internacional por sectores económicos o sectorial, por empresa multinacional u otras formas de organización; así como del ejercicio y práctica de la negociación colectiva y la huelga, como derechos inherentes a los trabajador@s, hombres y mujeres.

Vigilancia Social

Establecer redes sindicales, a nivel de bases, con el objeto de vigilar las posibles violaciones de los Derechos Sindicales.

Los Derechos Humanos son de los pueblos, de la sociedad y, por ello, todos debemos participar en su promoción y también en la vigilancia de su cumplimiento. La vigilancia social debe ser el contrapeso natural de las acciones de las autoridades y de los particulares; es un medio idóneo para combatir el autoritarismo y la impunidad.

Responsabilidad social de empresario y Códigos de Conducta

Vincularse con las Confederaciones Empresariales sectoriales, nacionales y regionales para promover la firma de Códigos de Conducta que garanticen el respeto de los Derechos

Sindicales fundamentales, tanto dentro de sus centros de trabajo como en la cadena productiva.

Fortalecimiento institucional

Hay que promover en los Ministerios de Trabajo el desarrollo de sus áreas de inspección, conciliación, difusión de la normativa, orientación y asesoría, así como de procuración de la justicia laboral.

Un aspecto que no debe dejarse de lado es impulsar el profesionalismo y acceso por concurso a los entes encargados de procurar y administrar la justicia laboral.

Como parte del desarrollo institucional, deberían considerarse acciones de difusión y formación normativa para los sectores de empleador@s o regiones donde se concentren con mayor gravedad o cantidad las violaciones a la Libertad Sindical. Es de responsabilidad de los Estados generar las condiciones de cumplimiento y aplicación de las NIT.

3. Durante: Acciones de respuesta

Las acciones de respuesta son aquellas que podrían adoptarse frente a una situación concreta de violación o falta de reconocimiento a las Libertades Sindicales; es decir, la etapa en que la organización viene implementando su defensa frente a una agresión.

En esta etapa, a diferencia de la anterior cuyo objetivo era disuadir, se busca la suspensión del acto, la sanción del agresor y, en la medida, posible la reparación del daño causado.

Fortalecer el frente interno

Toda situación de crisis debería ser enfrentada generando, al interior de la organización, un consenso favorable a las acciones que el sindicato plantea emprender. Esto pasa por incrementar y mejorar los canales de comunicación y coordinación.

⁸¹ Un balance de interés puede encontrarse en la obra de Adolfo Ciudad, denominada Las Normas Laborales y el Proceso de Integración en las Américas, OIT, Lima 2001.

Es importante lograr que la organización cierre filas frente al problema que enfrenta y mostrar a la empresa un sólido respaldo, para lograr una solución favorable.

Gestiones al interior de la empresa

Si el acto de violación de los derechos se ubica en el ámbito de la empresa, es importante intentar, en forma previa a la realización de gestiones externas, agotar los cauces del diálogo y negociación directa con el empleador o sus representantes para que se reconozca y restablezca el goce de los derechos sindicales y laborales en el interior de la propia empresa, establecimiento o institución pública en la que se labora.

Procedimientos Administrativos y Judiciales

Esta fase se verificará cuando la organización acuda a las vías institucionales permitidas en su legislación.

Obviamente se deberá obtener un levantamiento de las mismas y una asesoría especializada para elegir la acción más adecuada de entre las variadas opciones que ofrece el ámbito civil, laboral, penal, constitucional, etc.

Mecanismos de protección de OIT

Las organizaciones sindicales tienen en los mecanismos de protección de OIT, descritos en este Manual,

una vía para salvaguardar sus derechos fundamentales.

Si se presenta una queja por violaciones a la Libertad Sindical, no sólo es muy importante su adecuada formulación, sino también el estrecho seguimiento que debe darse a su procedimiento y, en particular, al cumplimiento de las obligaciones del gobierno, a fin de que no se dilate, por una parte, su tramitación y, por la otra, el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical.

DD.HH. y Comercio Internacional

En los últimos años el movimiento sindical viene impulsando activamente los mecanismos que permitan vincular el comercio internacional con los derechos humanos, asumiendo que no puede observarse el desarrollo de un país desde una perspectiva exclusivamente comercial sino que involucra, además, la vigencia de los derechos de la persona humana.

Entre estos mecanismos destaca la llamada Cláusula Social, que busca incorporar las ventajas comerciales ofrecidas por los países desarrollados, en función del respeto de los derechos humanos.

La iniciativa de vincular los derechos humanos fundamentales con el comercio internacional, se ha desarrollado ya en los Sistemas Generalizados de Preferencia (SPG) de la Unión Europea y de los Estados Unidos de Norte América.

Los Sindicatos pueden, a la luz de una evaluación de la realidad concreta de su país, interponer una denuncia al amparo de dichos SGP.

Solidaridad Nacional e Internacional

Es un hecho que el comercio internacional de una protesta ejerce, en mayor o menor medida, una función desincentivadora de prácticas antisindicales.

Por ello las organizaciones deben conocer los canales y redes más ágiles en la difusión de su problemática y la respuesta a sus solicitudes de apoyo y solidaridad sindical y social.

Es importante mejorar tanto a nivel nacional como internacional, los sistemas de coordinación intersindical, en materia de solidaridad para la defensa de los DD.HH.

Asimismo, la implementación de redes o mecanismos de solidaridad nacional resultan vitales a efectos de lograr una identificación de la opinión pública así como movilizar recursos internos en favor de la causa sindical.

Campañas con los Consumidores

Diseñar mecanismos de presión con los consumidores para boicotear los productos o servicios de empresas que violan los derechos y libertades sindicales.

Se han desarrollado ya exitosas campañas⁸² que demuestran cómo en alianza con los consumidores pueden lograrse éxitos y dar pautas para la conducta de los actores que han transgredido los derechos humanos sindicales.

⁸² Existe un sitio WEB de interés para conocer las campañas que el movimiento sindical está desarrollando a nivel global, para la defensa de sus derechos sindicales y laborales, que puede visitarse en <http://www.global-unions.org>

Gestión
Político-
Administrativa

Las autoridades políticas o funcionarios públicos vinculados con la solución de los problemas laborales son

personas a quienes se debe poder identificar claramente y estar en capacidad de ejercer una presión pública (lobby) a efectos de vincularlos a las posturas sindicales o lograr una toma de decisiones favorable a nuestra causa. Existen importantes experiencias en este sentido en países como Brasil, España y Estados Unidos.

4. Después: Acciones de evaluación

Esta fase se debe caracterizar por un espacio de evaluación acerca de los resultados de casos concretos de violación de los derechos fundamentales, a la luz de la de experiencia adquirida. Lo que no la limita únicamente a un libre ejercicio de reflexión sino que esta orientada a retroalimentar las acciones futuras, es decir, a darnos la posibilidad de aprender de nuestros errores y mejorar la efectividad de nuestros aciertos. Para ello se requiere de que la evaluación se caracterice por ser permanente, dinámica, progresiva y flexible.

Las acciones deberían orientarse a analizar y sistematizar la experiencia, para ello existen diversas herramientas que pueden usarse, como el FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) y el DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas).

En ese sentido, las acciones que se derivan de esta fase son básicamente los espacios de evaluación de resultados desde los niveles primarios de organización involucrados hasta los niveles más al-

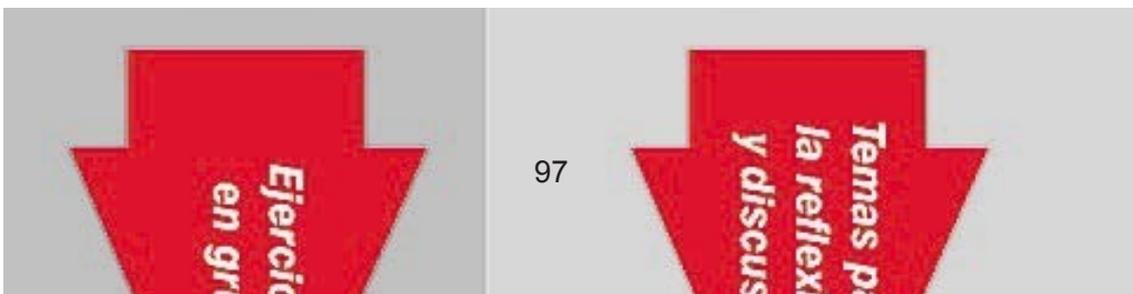
tos de toma de decisión comprometidos. La idea es lograr que, a todo nivel, se tome conciencia de los aspectos bajo su responsabilidad que fueron un éxito o un fracaso, así como discutir las propuestas para superar en el futuro una repetición de los hechos y adoptar los acuerdos tendientes a adoptar los correctivos necesarios.

El aprendizaje derivado de la evaluación debe documentarse a fin de enriquecer la memoria histórica de la organización, a la vez que es un punto de partida para la elaboración de la nueva estrategia y programa de acción sociopolítica de la organización. Cuando se considere oportuno, también debe darse difusión a ese aprendizaje, de forma tal que sirva de referencia para otras organizaciones sindicales nacionales e internacionales.

En síntesis, la organización sindical debe estar preparada para afrontar con eficiencia cualquier violación a la Libertad Sindical, pero también para brindar el apoyo solidario que sea requerido para, de esta forma, alcanzar una mayor eficacia de los derechos fundamentales en la Región.

La gran tarea que todos tenemos por delante, es construir sociedades en las que los derechos humanos sean la base de la convivencia y el desarrollo con justicia social, hacer de los derechos humanos sindicales y laborales una herramienta de cambio y emancipación y derrotar en el diálogo social las concepciones de que la protección social de los derechos fundamentales tales como la libertad sindical, constituyen un obstáculo para el desarrollo.

Sin el respeto pleno a la libertad sindical no hay verdadera democracia ni justicia social y, por el contrario, es la verdadera causa que pone en riesgo la paz y el desarrollo.



Bibliografía

- Bartolomei de la Cruz, H.G. Protección contra la Discriminación Antisindical. OIT, Ginebra, 1976.
- Cairola, E. y Chiaravini, A. Guía de Formación Sindical sobre Normas Internacionales del Trabajo, Turin, Centro Internacional de Formación de la OIT, Segunda Edición. 1999.
- Cairola, E. y Chiaravini, A. Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo. Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra, Primera Edición. 1998.
- Chipoco, Carlos *En defensa de la vida • Ensayos sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-* (CEP) Lima, 1992, pp.39
- CIOSL, Informe Anual sobre las violaciones de los Derechos Sindicales. Bruselas, 1998.
- CIOSL, Manual sobre Derechos Sindicales • Material de referencia y Lineamientos de Formación. Bruselas, 1995.
- CIOSL/ORIT, La Política de la CIOSL/ORIT para Derechos Humanos y Sindicales, Asunción, 1999, pp.10.
- CIT, 79.^a reunión, 1992, La democratización y la OIT, Memoria del Director General, pág. 24.
- Ciudad, Adolfo, «Normas laborales y el proceso de integración en las Américas», OIT, Lima, 2001.
- Comisión Europea, *Afirmación de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea. Ha llegado el momento de actuar • Informe del Grupo de Expertos sobre Derechos Fundamentales-* Oficina de Publicaciones Oficiales de la CE, Bélgica, 1999, p. 23.
- Declaración de Quito • Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina y el Caribe - *Plataforma sudamericana de derechos humanos, democracia y desarrollo.* Quito, Julio 1998. Párrafo 21.
- Durán, Federico, El Derecho del Trabajo en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, (IELSS), Madrid, 1985, pág. 21.
- Ermida, Oscar y Villavicencio, Alfredo, *Sindicatos en Libertad Sindical* (ADEC-ATC), Lima, 1991, pág. 26.
- Mujica, Javier, *El Convenio 87° de la OIT • 50 Años no son nada -* en el volumen colectivo *Libertad Sindical • 50 Años del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo -*, (CEDAL), Lima. 1999, pág. 69.
- Nikken, Pedro *El Concepto de los Derechos Humanos* en el volumen colectivo *Estudios Básicos de Derechos Humanos • Tomo I*, Edit. (IIDH), San José de Costa Rica. 1994, pág. 15.
- OIT, *Curso que ha de darse a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* 74 reunión del Consejo de Administración, Ginebra, Marzo 1999, pág. 2.
- OIT, Actividades de la OIT 1996-1997, Memoria del Director General a la 86.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1998.
- OIT, Actividades de OIT, 1994-1995, Memoria del Director General a la 83.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1996.
- OIT, Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 1998.
- OIT, Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo 1919-1984. Ginebra, 1985 (con suplementos hasta el año actual).
- OIT, Cuarto informe de la OIT a las Naciones Unidas, Ginebra, 1950, páginas 64 a 67.
- OIT, Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, Ginebra, 1998.
- OIT, Derecho Sindical de la OIT • Normas y Procedimientos -. Ginebra, 1995.

- OIT, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones CIT, 87ª reunión. Ginebra, 1999.
- OIT, La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización, Memoria del Director General a la 85ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1997.
- OIT, La Libertad Sindical. Manual de Educación Obrera. Segunda Edición (Revisada). Ginebra, 1988.
- OIT, La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Cuarta Edición (revisada). Ginebra, 1996.
- OIT, La OIT y los Derechos Humanos, Memoria del Director General a la 52ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1968.
- OIT, La participación sindical en el sistema de control de la OIT para la protección de los derechos sindicales. Programa de Educación Obrera (Curso 3). Ginebra, 1994.
- OIT, Las Normas Internacionales del Trabajo. Manual de Educación Obrera. Cuarta Edición (revisada). Ginebra, 1998.
- OIT, Libertad Sindical y Negociación Colectiva • Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones-, Ginebra, 1994.
- OIT, Los Derechos Humanos: Responsabilidad de todos, Memoria del Director General a la 75ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1988.
- OIT, Los sindicatos y la OIT. Manual de Educación Obrera. Segunda Edición (Revisada). Ginebra, 1992.
- OIT, Participación de los trabajador@s y sus organizaciones en la adopción y aplicación de las normas internacionales del trabajo y la promoción de los derechos sindicales. Coloquio internacional sobre la función de la educación obrera en el fomento de los derechos sindicales. Ginebra, 1994.
- OIT, Principios, Normas y Procedimientos de la OIT en Materia de Libertad Sindical. Ginebra, 1992.
- OIT, Procedimiento para el examen de Quejas por violaciones al ejercicio de la Libertad Sindical  Mimeo, Junio 1985.
- OIT, Quinto informe de la OIT a las Naciones Unidas, Ginebra, 1951, paginas 62 a 66.
- OIT, Resolución sobre los Derechos Sindicales y su relación con las Libertades Civiles, adoptado el 25 de Junio de 1970.
- OIT, Revista Internacional del Trabajo, Número Especial: Derechos Laborales, Derechos Humanos, Vol. 117, número 2, Ginebra, 1998.
- OIT, Sexto informe de la OIT a las Naciones Unidas, Ginebra, 1952, páginas 52 y siguientes.
- OIT, Trabajo Decente. Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1999.
- OIT, Voces por la Libertad Sindical. Revista de Educación Obrera. Ginebra, 1998/3, Núm. 112.
- OIT. Informe III (parte 4B) a la Conferencia Internacional del Trabajo 81ª reunión 1994, «Libertad Sindical y Negociación Colectiva», capítulo V El derecho de huelga, págs. 65 a 83, Ginebra 1994.
- ORIT, La Política de la CIOSL/ORIT para Derechos Humanos y Sindicales, Asunción, 1999.
- Querenghi, Giuseppe, en Editorial de  Voces por la Libertad Sindical  (OIT) Revista de Educación Obrera, 1998/3, Núm. 112, pp.XII
- Rodríguez Bringadello, Hugo,  Los derechos humanos en la dimensión de los derechos humanos  (CEAL), Lima 1989, pág.17.
- Valticos, N. Derecho Internacional del Trabajo. Madrid, Tecnos, 1977.
- Von Potobsky, G. W., y Bartolomei de la Cruz, H.G. La Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires, Editorial ASTREA, Buenos Aires, 1990.