

APUNTES SOBRE EL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL

Katia Pasco Arróspide

Resumen

El presente artículo nos explica cómo la Organización Internacional del Trabajo a través del Comité de Libertad Sindical viene desempeñando un rol protagónico en la defensa mundial del reconocimiento del derecho fundamental de libertad sindical. Del mismo modo, se hace referencia al efecto normativo que han tenido algunas resoluciones internacionales en los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales.

Summary

This article explains how the International Labour Organization through the CFA has played a leading role in the global defense of recognizing the fundamental right of freedom of association. In addition, the author makes reference to the regulatory effect they have had some international resolutions in different national legal systems.

Sommaire

Cet article explique comment l'Organisation Internationale du Travail à travers le CFA a joué un rôle signifiant en la défense globale de la reconnaissance du droit fondamental de la liberté d'association. De même, l'auteur explique l'effet réglementaire des résolutions internationales en différents systèmes juridiques nationaux.

INTRODUCCIÓN:

El presente artículo pretende brindarle al lector un conocimiento más detallado sobre el funcionamiento de uno de los órganos de control más importantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Comité de Libertad Sindical; el cual desde su creación ha desempeñado una labor muy importante en la defensa y garantía del respeto al derecho fundamental a la libertad sindical. Asimismo, se hace referencia a cómo algunas de sus resoluciones han generado efectos positivos en las políticas y normas nacionales.

I. LA FUNCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) fue creada en 1919, para luego, en 1946, convertirse en la primera agencia especializada de las Naciones Unidas, cuyo objetivo⁽¹⁾ fue y ha sido promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo social. A diferencia de las otras agencias de las Naciones Unidas, la OIT tiene la particularidad de ser la una organización de estructura tripartita, integrada por representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores, a fin de abordar las políticas, programas y normas laborales internacionales trascendentales para alcanzar la ansiada justicia social.

El preámbulo de la propia Constitución de la OIT establece que resulta urgente mejorar aquellas “(...) condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales”; “Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”.

Sobre la base de lo señalado por su Constitución, la OIT a lo largo de sus más de noventa años de existencia ha orientado su accionar al cumplimiento de estos preceptos, que buscan alcanzar la justicia social para todos y por ende la paz mundial.

La estructura de la OIT está básicamente conformada por la Conferencia Internacional del Trabajo; el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. La Conferencia Internacional del Trabajo es la encargada de aprobar las normas

(1) La mención al objetivo de la OIT lo encontramos en su Página Web: <http://www.ilo.org>

internacionales del trabajo y las políticas generales de la OIT, tiene lugar una vez al año, en el mes de junio, en Ginebra- Suiza, con la participación de los representantes de los gobiernos, trabajadores y empleadores de todos los países miembros. El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la OIT, se reúne tres veces al año (marzo, junio y noviembre) para tomar decisiones sobre la política de la OIT, indicar el orden del día de la Conferencia, establecer el programa y presupuesto, y elegir al Director General; también tiene composición tripartita, siendo reservados diez de los puestos gubernamentales a los países de mayor importancia industrial. La secretaría permanente de la OIT recae en la Oficina Internacional del Trabajo, que tiene a su cargo todas las actividades de la OIT, en su sede en Ginebra y en sus 40 oficinas en todo el mundo. A la fecha son 185 los Estados Miembros de la OIT, incluyendo al Perú.

La función normativa que ejerce la OIT a través de la aprobación de Convenios y Recomendaciones, es la principal herramienta con la que cuenta este organismo para dar continuidad a los preceptos constitucionales originales, puesto que al ser instrumentos normativos universales y flexibles, pensados para ser aplicados en todas las realidades o contextos mundiales, contribuyen al objetivo de que todos los seres humanos puedan acceder a un trabajo decente. Además, es un trabajo conjunto entre gobiernos, empleadores y trabajadores, a efectos de dar respuesta a las necesidades de los trabajadores y trabajadoras de todo el mundo; tomando en consideración los diferentes roles que se configuran en una relación de trabajo. En la actualidad existen 189 Convenios y 202 Recomendaciones.

Y es que gran parte del tiempo de nuestras vidas transcurre en un centro de trabajo o desempeñando un trabajo, el cual no sólo nos puede generar rentabilidad económica, sino que nos dignifica como personas. Por lo tanto, tener las reglas claras sobre las condiciones de trabajo y los derechos fundamentales en el trabajo es muy importante para vivir en armonía.

El objetivo del trabajo decente contiene las aspiraciones de todos los trabajadores de acceder al diálogo social, la protección social, la creación de empleos y el respeto a las normas internacionales del trabajo.

II. MECANISMOS DE CONTROL DE LA OIT

Una vez que las normas internacionales de trabajo son aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, los países miembros deben someter dichos instrumentos ante sus instancias internas a fin de decidir si son ratificados, de tratarse de un convenio; o se convierten en directrices a seguir, cuando se trata de una recomendación. La ratificación de convenios de la OIT los convierte, dependiendo de la jerarquía jurídica que le otorgan los diferentes países,

en normas internas de obligatorio cumplimiento. Por ese motivo, la OIT instituyó un sistema de supervisión o control para garantizar el cumplimiento de dichas normas; a efectos de examinar regularmente la aplicación de las normas en los Estados Miembros y verificar si existe algún problema para su aplicación, a fin de asistir a los países para su mejor aplicación.

Existen dos tipos de mecanismos de control: el sistema de control periódico; y, los procedimientos especiales.

A través del mecanismo de control periódico se procede a revisar las memorias que presentan anualmente los Estados Miembros en relación a determinados convenios ratificados, y es que se denominan memorias a los informes que los países miembros presentan ante la OIT especificando las medidas normativas, políticas o programas que se han implementado a fin de dar cumplimiento a los convenios ratificados. Los órganos encargados de realizar este control regular son: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

En cuanto a los procedimientos especiales, estos se dan en virtud a la presentación de reclamaciones o de quejas en cuanto al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. Los procedimientos especiales son los siguientes: a) procedimiento de reclamación con respecto a la aplicación de convenios ratificados; b) procedimiento de queja con respecto a la aplicación de convenios ratificados; y, c) procedimiento especial de queja por vulneración a la libertad sindical: Comité de Libertad Sindical.

Para el presente trabajo nos centraremos en el procedimiento especial que se da a través del Comité de Libertad Sindical, por quejas presentadas al haberse vulnerado el derecho fundamental a la libertad sindical.

III. LA LIBERTAD SINDICAL

No podemos abordar el tema del Comité de Libertad Sindical sin saber a que se refiere la libertad sindical, y por ende el derecho que al interior de este órgano de control de la OIT se garantiza.

La libertad sindical es un derecho fundamental que le corresponde a todo trabajador, que da la posibilidad a las partes involucradas en una relación laboral de equiparar sus posiciones a través del diálogo. Es un principio que el preámbulo de la propia Constitución de la OIT reconoce. Y en términos generales puede ser defini-

da como *“el derecho fundamental de los trabajadores a organizarse colectivamente para la promoción y defensa de sus intereses comunes económicos y sociales”*⁽²⁾.

En el seno de la OIT han sido aprobados diversos convenios y recomendaciones relativos a la libertad sindical, y entre los más importantes se tiene: el Convenio N° 87, sobre la libertad sindical y la protección de la sindicación; el Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; el Convenio N° 135, sobre la protección y facilidades a los representantes de los trabajadores en la empresa; y el Convenio N° 151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública. El Perú ha ratificado casi todos estos instrumentos, salvo el Convenio N° 135, que aún no ha sido ratificado por el Estado Peruano.

Una síntesis del contenido de estos instrumentos recoge los siguientes derechos⁽³⁾:

- El derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción, de constituir las organizaciones que se estimen convenientes, sin autorización previa;
- El derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción, de libre afiliación;
- El derecho de las organizaciones de libre estructuración interna: redacción de estatutos y reglamentos, elección libre de sus representantes, organización de administración de actividades y programa de acción, materias en las que además se ordena la abstención estatal;
- El derecho de las organizaciones de obtener personería jurídica sin condiciones limitativas;
- El derecho de las organizaciones a no ser disueltas administrativamente;
- El derecho de las organizaciones a constituir federaciones y confederaciones, nacionales e internacionales, con las mismas garantías que la constitución de organizaciones de base;
- El derecho de los trabajadores a una adecuada protección contra cualquier discriminación por razones sindicales: fuero sindical;
- El derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores a una adecuada protección contra actos de injerencia de unas sobre las otras.

El Convenio N° 87 y el Convenio N° 98 son convenios denominados fundamentales y están recogidos en la Declaración de Principios y Derechos Funda-

(2) OJEDA AVILES, 1986. (1986) “Delimitación, contenido y restricciones de la libertad Sindical”, en VV.AA., “Comentarios a la Ley de Libertad Sindical”, Tecnos, Madrid. Citado por VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo; en “La Libertad Sindical en el Perú”. OIT, Lima, 1999, pp. 23.

(3) VILLAVICENCIO RIOS. *Ibidem*.

mentales de 1998, a través de la cual todos los miembros hayan o no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen el compromiso de respetar, promover y hacer realidad de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales, entre los que se encuentra la libertad sindical; asimismo, en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, donde los Miembros reconocen la importancia y el significado especial de los derechos fundamentales como un presupuesto básico para acceder al trabajo decente.

IV. EL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT

El Comité de Libertad Sindical es uno de los órganos de control más importantes con los que cuenta la OIT en su función de garantizar el cumplimiento de los instrumentos internacionales en materia de libertad sindical y en su objetivo principal de alcanzar la justicia social. Sus pronunciamientos, objetivos e imparciales, han dado lugar a consagrar principios básicos sobre la libertad sindical, los cuales tienen una gran trascendencia a nivel internacional, y han contribuido en muchos países a resolver los diversos conflictos suscitados en torno la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga; y sobretodo ha sido y es un referente importante para los diferentes operadores jurídicos de todos los países.

Este Comité fue creado en 1951, como órgano de control tripartito especial del Consejo de Administración de la OIT. En sus inicios se encargó de revisar la posibilidad de admitir o no las denuncias por violaciones a la libertad sindical, a efectos que sean estudiadas con mayor profundidad por la Comisión de Investigación y Conciliación⁽⁴⁾ que fuera instituida en 1950. Sin embargo, en la medida que esta última fuera poco utilizada, se confirió al Comité de Libertad Sindical la responsabilidad de realizar el examen de fondo de las quejas, no requiriendo para ello el consentimiento previo del Estado para llevar a cabo las investigaciones sobre las alegaciones cuando no hubiesen sido ratificados los convenios⁽⁵⁾.

(4) La Comisión de Investigación y Conciliación fue instituida en 1950, por acuerdo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y el Consejo de Administración de la OIT. Está compuesta por nueve miembros independientes y su objetivo es investigar las quejas presentadas por el Consejo de Administración, luego de haberse obtenido la autorización del Estado involucrado. No obstante a lo largo de su existencia sólo ha revisado seis casos; por lo que, en la actualidad su labor subsiste, pero sólo pensado para casos excepcionales, propuestos por el propio Comité de Libertad Sindical.

(5) OIT. El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación. Ginebra. Segunda Impresión. 2002. Págs. 8-12.

Características del Comité de Libertad Sindical:

a) Composición⁽⁶⁾

Es un órgano de control de composición tripartita, perteneciente al Consejo de Administración. Se encuentra compuesto por nueve miembros titulares e igual número de suplentes, escogidos entre los miembros del Consejo de Administración, con igual representación de los grupos de trabajadores, empleadores y gobiernos.

Es presidido por una personalidad independiente, de reconocida imparcialidad y alta competencia en materia de derecho internacional y derecho laboral. Celebra sus reuniones a puerta cerrada. Ningún representante o nacional del Estado interesado, ni ninguna persona que tenga cargo oficial en la organización de trabajadores o empleadores que haya presentado la queja puede participar en las labores del Comité o estar presente cuando éste examine el caso.

Los documentos de trabajo son confidenciales, las conclusiones y recomendaciones se toman en consenso, sin haberse recurrido nunca al derecho de voto.

b) Mandato y Competencia⁽⁷⁾

El mandato del Comité consiste en determinar si una situación concreta, desde el punto de vista legislativo o de la práctica, se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios de la OIT sobre estas materias.

La finalidad del procedimiento ante el Comité es promover los derechos sindicales; no siendo el propósito del Comité criticar o castigar a alguien, sino establecer un diálogo tripartito constructivo a fin de respetar los derechos sindicales. Una vez examinadas las quejas de violación a la libertad sindical por parte del Comité, éste somete sus conclusiones y recomendaciones al Consejo de Administración.

Siempre que se examina una queja, el Comité tiene en cuenta la situación del país, considerando la historia de las relaciones de trabajo, el contexto social y el contexto económico.

(6) OIT. Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales de la OIT. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Ginebra. Revisado en el 2012. Pp. 52-54.

(7) OIT: La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, quinta edición revisada, Ginebra, 2006, párrafos 3,4, 5, 6 y 10.

La competencia del Comité se circunscribe al examen de quejas que contienen hechos que atentan contra la libertad sindical, las cuales pueden ser examinadas independientemente que el Estado Parte haya ratificado o no los convenios relativos a la libertad sindical. Se procede a verificar si el Estado Miembro ha llevado a cabo las medidas necesarias para garantizar el respeto al derecho fundamental a la libertad sindical por parte de las autoridades públicas o particulares. Es así que, sea que los actos antisindicales han sido realizados por particulares, son responsabilidad del Estado a causa de su obligación de diligencia para prevenir este tipo de situaciones⁽⁸⁾.

Sus funciones cuasijurisdiccionales se limitan a la evaluación de las quejas que se le presenten; no siendo su función el formular conclusiones generales sobre la situación sindical en determinados países sobre la base de generalidades vagas, sino la evaluación de denuncias específicas. El Comité no hace distinciones entre los alegatos contra los gobiernos o contra particulares, sino que considera para cada caso concreto que el Gobierno asegure en su territorio el libre ejercicio de los derechos sindicales⁽⁹⁾.

c) Admisibilidad de las quejas⁽¹⁰⁾

Las quejas pueden ser interpuestas por las organizaciones de trabajadores, de empleadores o los gobiernos. Las organizaciones habilitadas son: i) una organización nacional que tenga interés directo en el asunto; ii) una organización internacional que tenga estatuto consultivo ante la OIT; o, iii) cualquier organización internacional, cuando el alegato proviene de alguna de sus organizaciones afiliadas. Las quejas interpuestas por particulares no son admisibles.

-
- (8) 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, párrafos 19 y 754.
- (9) OIT. Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical. La exposición hecha en este documento del procedimiento en vigor para el examen de quejas sobre violación de la libertad sindical se basa, por una parte, en las disposiciones adoptadas de común acuerdo por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en enero y febrero de 1950, y, por otra parte, en las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración en su 117.ª reunión (noviembre de 1951), en su 123.ª reunión (noviembre de 1953), en su 132.ª reunión (junio de 1956), en su 140.ª reunión (noviembre de 1958), en su 144.ª reunión (marzo de 1960), en su 175.ª reunión (mayo de 1969), en su 184.ª reunión (noviembre de 1971), en su 202.ª reunión (marzo de 1977), 209.ª reunión (mayo-junio de 1979), y en su 283.ª reunión (marzo de 2002) en lo relativo al procedimiento interno de examen preliminar de las quejas y, por último, sobre ciertas decisiones adoptadas por el propio Comité de Libertad Sindical. Tomado de la Página Web de la OIT: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2565060:NO.
- (10) OIT: Derecho Intenacional del trabajo y derecho interno. Manual de formación de jueces, juristas y docentes en derecho. Primera edición, Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, 2009. Pág. 85.

Estas quejas deben ser presentadas por escrito, firmadas por el representante de una organización autorizada, y acompañadas de medios probatorios que puedan dar sustento a las afirmaciones de vulneración de los derechos sindicales.

Para que una queja sea admitida no es necesario que previamente se hayan agotado las vías jurisdiccionales internas; los casos pueden estar en curso ante las autoridades judiciales nacionales.

El hecho de que una organización no ha sido oficialmente reconocida no justifica el rechazo de los alegatos cuando se desprende de la queja que dicha organización tiene por lo menos una existencia de facto.

d) Procedimiento⁽¹¹⁾

d.1. Admisibilidad de la queja por parte del Comité

El Comité se reúne tres veces al año (marzo, mayo y noviembre). El examen de un caso por el Comité, desde la fecha de presentación hasta la adopción de las recomendaciones del Comité, tiene una duración promedio de diez (10) meses.

Si la queja no es lo suficientemente clara y requiere ser precisada, la OIT puede solicitar al demandante que especifique las infracciones que son objeto de su queja.

Si se requiere información complementaria, la Oficina puede solicitarla al demandante en un plazo de un mes.

Si el Comité es informado del retiro de una denuncia por parte de los que la plantearon, dicho retiro no será automático, ya que el Comité deberá evaluar si las razones invocadas tienen un sustento razonable y no han recibido influencia o presión de ningún tipo por parte de los involucrados.

d.2. Respuesta del Gobierno involucrado

La Oficina traslada los alegatos al Gobierno para que conteste en el plazo más corto posible. Luego de recibidos los comentarios del Gobierno, el Comité puede decidir si formula sus conclusiones o pedirá información complementaria al Gobierno. El Comité obtiene los comentarios de todas las partes involucradas en los alegatos

(11) OIT: Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales. Edición revisada, Ginebra, 2012. Páginas 52- 53.

de la queja a través del Gobierno; ya que éste debe transmitir en su informe todas las respuestas emitidas por las partes involucradas en el presente caso. Por ejemplo: si la queja involucra en una acción antisindical a diversas instituciones públicas, éstas deberán emitir sus descargos, los cuales serán incluidos en el informe de respuesta que elabore el Gobierno Peruano.

Si la respuesta del Gobierno es muy general, el Director General de la OIT pide al Gobierno que complemente la información en el plazo más corto posible. Si transcurrido un plazo razonable, y atendiendo a la urgencia o prioridad del caso, no se ha recibido una respuesta rápida por parte del Gobierno, el Comité puede proceder a realizar un llamamiento urgente; advirtiéndosele al Gobierno que en una próxima sesión del Comité se procederá evaluar y emitir un informe sobre el fondo de la controversia, a pesar de que el Gobierno no haya enviado la información solicitada.

Las organizaciones querellantes o los gobiernos involucrados pueden solicitar el aplazamiento del examen del caso, siempre y cuando se base en motivaciones objetivas, las cuales deberán ser tomadas en cuenta por el Comité. Un ejemplo de ello lo constituye la solicitud presentada por el Gobierno Peruano en el año 2007, cuando se produjo el movimiento telúrico en Pisco que afectó gravemente las instalaciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, teniéndose que solicitar el aplazamiento del examen de los casos.

De persistir la falta de cooperación por parte del Gobierno; el presidente del Comité informará que procederá a ponerse en contacto con los representantes del Gobierno que participen del Consejo de Administración o de la Conferencia Internacional de Trabajo, a fin de transmitir su preocupación en relación a la demora en cuanto a la respuesta de los pedidos realizados para el caso concreto y conversar sobre los medios para subsanar dicha situación. Asimismo las oficinas externas de la OIT podrán acercarse a los gobiernos con el objeto de obtener la información solicitada. En casos extremos de falta de cooperación por parte de los gobiernos, excepcionalmente, el Comité podrá solicitar que se de publicidad a las alegaciones, a las recomendaciones del Consejo de Administración, y a la actividad negativa de los gobiernos involucrados.

En el marco de los contactos directos, en cualquier etapa del procedimiento, y cuando se trate de alegatos especialmente graves; el Director General podrá designar un representante para ser enviado al país en cuestión, a efectos de determinar los hechos y dar soluciones al problema en dicha visita.

Para el caso de los países que han ratificados los convenios vinculados, el seguimiento de las recomendaciones corresponderá a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; y en lo relativo a los países que no han

ratificado los convenios relativos a la libertad sindical, el Comité invitará al Director General a que en intervalos apropiados proceda a solicitar al gobierno interesado la información correspondiente.

El Comité puede recomendar al Consejo de Administración que el caso se eleve a la Comisión de Investigación y de Conciliación, previo acuerdo del gobierno interesado.

e) Tipos de informes emitidos por el Comité

Informe Definitivo: a través del cual el Comité puede elegir dos opciones. La primera referida a no llevar a cabo un examen más profundo del caso, en virtud a que los hechos alegados no vulneran la libertad sindical, porque el caso tienen un carácter eminentemente político o porque los alegatos son vagos. La segunda refiere a la posibilidad de exigir al gobierno que se tomen medidas necesarias para garantizar el respeto a determinados principios.

Informe Provisional: por el cual se puede solicitar información adicional y a la organización querellante, o pedirle al Gobierno que tome medidas para solucionar la situación y lo mantenga informado. Por ello, el informe provisional puede contener conclusiones definitivas y conclusiones provisionales.

Informe de Seguimiento: a través de éste se solicita al Gobierno que mantenga informado al Comité sobre la evolución del caso y las acciones realizadas por el Estado Peruano para garantizar el respeto a los principios de la libertad sindical.

Desde la creación del Comité de Libertad Sindical se han interpuesto 157 quejas contra el Estado Peruano por vulneración al derecho a la libertad sindical, entre casos activos, en seguimiento y cerrados. En la actualidad existen 16 casos activos, 20 en seguimiento y 125 cerrados⁽¹²⁾. Los casos activos son aquellos que han merecido informes provisionales por parte del Comité y que aún están pendientes de ser resueltos; mientras los que se encuentran en seguimiento han dado lugar a pedidos al Gobierno que informe sobre el estado de la situación; y finalmente, los cerrados ya contienen un informe definitivo por parte del Comité y han finalizado (sin perjuicio que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones⁽¹³⁾ continúe una labor de supervisión posterior).

(12) Esta información puede ser consultada en: <http://www.ilo.org/dyn/normlex>.

(13) Es el órgano de control regular de la OIT, a través del cual se supervisa el cumplimiento de los convenios ratificados por los Estados Parte, a través de las memorias que los Gobiernos deben presentar cada dos años (tratándose de convenios fundamentales) y cada cinco años (tratándose de los demás convenios).

La labor realizada por los miembros del Comité de Libertad Sindical, que en todo momento cuentan con el apoyo de una Secretaría Técnica o miembros de la Oficina, garantiza que sus pronunciamientos sean lo suficientemente acusiosos y objetivos al momento de emitir las recomendaciones correspondientes para cada caso.

f) El valor de los pronunciamientos del Comité

Si bien es cierto el Comité de Libertad Sindical es un órgano cuasijurisdiccional, y en principio sus pronunciamientos no tendrían efecto vinculante para los Países Miembros; el no tener en consideración los alcances e interpretaciones emitidos por los miembros de este Comité sería tener una visión incompleta de la normas en materia de libertad sindical, ya que sus análisis y conclusiones contribuyen decisivamente a permitir encontrar una solución a los problemas interpretativos que se presenten, no siendo simples recomendaciones de carácter moral, como algunos lo han señalado.

Es así que, estos pronunciamientos tendrían valor jurídico si consideramos los siguientes elementos⁽¹⁴⁾:

- A través de este órgano de control se realiza una lectura autorizada de los convenios internacionales del trabajo, en razón que se lleva a cabo una función interpretativa calificada sobre el alcance y contenido de las normas internacionales del trabajo. Además de tener entre sus características su alto nivel de especialización; su naturaleza internacional; su imparcialidad y alto nivel jurídico; y su carácter tripartito.
- Si un Estado Miembro no acepta la interpretación dada por el Comité de Libertad Sindical, la Constitución de la OIT lo faculta a acudir a la Corte Internacional de Justicia a fin de obtener una interpretación definitiva; sin embargo, si un Estado hace uso de este recurso, se tendría una aceptación tácita de dicha interpretación y válida a nivel internacional.
- El artículo 26º de la Convención de Viena, sobre el derecho de los tratados, establece que un Estado que ratifique un Convenio está comprometido a respetarlo y aplicarlo de buena fe; lo que implicaría la aceptación de las recomendaciones de sus órganos de control.

(14) OIT. Derecho Intenacional del trabajo y derecho interno. Manual de formación de jueces, juristas y docentes en derecho. Primera edición, Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, 2009. Pág. 93-94.

Por las razones expuestas, el contenido de los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical, a pesar de tratarse de un órgano cuasijurisdiccional sin efecto vinculante, son un importante referente interpretativo de las controversias que se presenten en materia de libertad sindical; puesto que cuentan con sustentos técnicos y objetivos del más alto nivel jurídico.

V. EL PERÚ Y EL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL

Desde la existencia del Comité de Libertad Sindical el Estado Peruano ha sido uno de los países con un mayor número de quejas presentadas; y en la actualidad sus casos activos y en seguimiento hacen que sea el país con la mayor cantidad de quejas, superando a Colombia y Argentina (que anteriormente detenían este título).

Podrían señalarse diversos motivos por los cuales detentamos este título; entre ellos el alto nivel de vulneración del derecho a la libertad sindical en el Perú; o al conocimiento que las organizaciones sindicales tienen de la existencia de esta instancia internacional para resolver sus controversias. Sin embargo, más allá de diversas razones que se tengan para encontrarlos en esta posición; consideramos que lo más importante es observar la relevancia que tienen y han tenido para el Estado Peruano estos pronunciamientos y las medidas que se deben tomar para que estas violaciones al derecho fundamental a la libertad sindical no se repitan.

Y es que para el Perú las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical han logrado cambiar la vida de muchas personas y la visión que sobre el derecho fundamental a la libertad sindical podrían tener algunos operadores jurídicos o administrativos; es así que, se han emitido pronunciamientos sobre vulneración al derecho a la libertad sindical vinculados a: normas específicas, a procesos judiciales pendientes de resolución, a proyectos de ley, a empresas privadas, a entidades públicas; etc.

Los casos que se encuentran activos y en seguimiento en la actualidad contienen temas como: despidos antisindicales (una gran cantidad de los casos); obstáculos a la negociación colectiva; actos de discriminación antisindical; incumplimiento de convenios colectivos; detención y muerte de dirigentes sindicales; injerencia de las autoridades en el ejercicio de la elección de juntas directivas; y falta de adecuación normativa conforme a los Convenios 87 y 98 de la OIT.

No obstante, la labor del Comité de Libertad Sindical no es una labor de condena de los casos de denuncias que se presentan; si no más bien de prevención y persuasión hacia el Gobierno Peruano a fin de poder tomar medidas idóneas para este tipo de situaciones.

Como lo vimos en la descripción que se realizó en párrafos anteriores, en el procedimiento que se sigue ante el Comité de Libertad Sindical, la responsabilidad de dar respuesta a los alegatos de vulneración a la libertad sindical es del Gobierno Peruano, porque se entiende que es el responsable de velar o garantizar el cumplimiento y respeto de los Convenios de la OIT vinculados a la libertad sindical. En ese sentido, es el encargado de emitir el informe que contendrá los descargos de cada uno de los involucrados en el caso, además de las medidas que desde sus competencias puede realizar para dar solución al tema planteado. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de su Dirección de Cooperación y Asuntos Internacionales, deberá llevar a cabo las coordinaciones necesarias para poder obtener la información por parte de las instituciones públicas o privadas vinculadas con el caso en cuestión. La labor de coordinación puede realizarse a nivel interno con las diversas áreas del propio Ministerio (como es el caso del área inspectiva); a nivel intersectorial (con sectores o instituciones públicas involucradas); a nivel intergubernal (como son los Gobiernos Regionales).

Si bien es cierto, tenemos pendientes una serie de denuncias a las que el Estado Peruano debe tratar de buscar una solución; existen algunos buenos ejemplos de la importante influencia que ha ejercido el Comité para los trabajadores peruanos; y uno de ellos es la queja presentada por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Confederación Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP) y la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) en el año 2009, que entre sus denuncias contenía el no ejercicio de los derechos de sindicación y negociación colectiva por parte de las personas que laboran en el Estado a través de los denominados Contratos Administrativos de Servicios (CAS); sobre el particular el Comité recomendó lo siguiente⁽¹⁵⁾:

“ 991. Trabajadores estatales bajo régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS). El Comité toma nota de que, según las organizaciones querellantes, este régimen de contratación, regido por el decreto legislativo núm. 1057, de carácter temporal, no contiene disposiciones referidas al ejercicio del derecho de libertad sindical de los trabajadores bajo su ámbito. El Comité toma nota igualmente — tal como lo hizo la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en su reunión de noviembre-diciembre de 2010 en relación con la aplicación del Convenio núm. 87 — de que el derecho de libertad sindical para las personas que se encuentran bajo el régimen CAS, fue reconocido por el Tribunal Constitucional a través de la sentencia del pleno jurisdiccional de fecha 31 de agosto de 2010 (expediente núm.

(15) Párrafo 991 del Caso 2757 (Perú), del Informe N° 360 del Comité de Libertad Sindical de Junio de 2011.

00002-2010-PI/TC) y su aclaratoria de fecha 11 de octubre de 2010, en la cual se dispuso que se debe dictar la reglamentación necesaria para que los trabajadores del régimen CAS puedan ejercer el derecho de sindicación y huelga regulado en el artículo 28 de la Constitución. El Comité pide al Gobierno que indique si se ha dictado la reglamentación antes mencionada de conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional, y de no ser el caso, que tome las medidas necesarias para que se adopte lo antes posible. Trabajadores que a pesar de tener reconocidos sus derechos de sindicación y negociación colectiva ven limitado su ejercicio en la práctica.”

A pesar que, la decisión final sobre la regulación o no de los derechos sindicales de los trabajadores CAS recayó en el Gobierno Peruano; la influencia de la recomendación del Comité de Libertad Sindical cumplió un papel preponderante.

Las recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical ejercen y han ejercido una importante influencia para el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. El Tribunal Constitucional no sólo ha procedido a hacer mención de las normas internacionales de trabajo en sus resoluciones sino que en muchos casos ha citado las propias recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, como es el caso del fundamento 8 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de julio de 2011⁽¹⁶⁾, donde se señala lo siguiente:

“8. No pasa desapercibido para este Tribunal el carácter emblemático del caso de autos en relación al derecho a la libertad sindical que el Estado peruano se ha comprometido a proteger, al haber ratificado en 1948 y 1964, respectivamente, tanto el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación” como el Convenio N° 98 de la OIT “Relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva”. En ese orden de ideas, y en la línea con la argumentación expuesta por la Defensoría del Pueblo en su condición de Amicus Curiae (f. 5 del cuadernillo del TC), debe valorarse la decisión del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT recaída en el caso número 2527 (f. 175 del cuaderno principal que, entre otros, está referido al demandante), en el cual se destaca el deber de los Estados de

(16) Expediente N° 03736-2010- PA/TC. Recurso de agravio constitucional interpuesto por don César Augusto Elías García contra la resolución expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.

proteger adecuadamente a los trabajadores – y en especial a los dirigentes sindicales – contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo, tales como su despido”.

Este fue uno de los fundamentos que utilizó el Tribunal Constitucional para declarar fundada la demanda para el presente caso.

De la misma forma, y en mayor medida la influencia ejercida por el Comité de Libertad Sindical se puso de manifiesto en el año 2003 a través de la Ley N° 27912, por la cual se modificó la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo a fin de levantar gran parte de las observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT a la normatividad laboral de la década de los noventa.

En los últimos años las autoridades jurisdiccionales han incrementado el número de sentencias que toman en consideración las decisiones y comentarios de órganos de control de carácter cuasijurisdiccional, como el caso del Comité de Libertad Sindical; puesto que constituyen un aspecto clave para lograr una interpretación correcta de las normas internacionales del trabajo y para asegurar la adecuación del derecho interno con las obligaciones internacionales del Estado⁽¹⁷⁾.

Y es que al ser este órgano de control un órgano internacional especializado, imparcial y de sólido prestigio que actúa desde una perspectiva tripartita y partiendo de situaciones reales, este cuerpo de principios ha adquirido una autoridad reconocida tanto en el mundo internacional como en los distintos países, donde se utiliza crecientemente en la elaboración de legislaciones nacionales, en las diferentes instancias encargadas de la aplicación de las normas sindicales, en la solución de grandes conflictos colectivos y en las publicaciones de la doctrina⁽¹⁸⁾.

Los comentarios y recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical a lo largo de los años se ha convertido en un importante mecanismo de presión moral para los países miembros, puesto que si bien no existe una obligación jurídica para su cumplimiento, estos procedimientos se convierten en el observatorio que tienen todos los países del mundo para verificar el grado de cumplimiento en lo que concierne a los derechos fundamentales de los trabajadores. Es así que por ejemplo, los países con los cuales el Perú ha celebrado Tratados de Libre Comercio, que con-

(17) BEAUDONNET, Xavier. Artículo preparado para el VIII Congreso americano de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, llevado a cabo en Cartagena de Indias en mayo de 2010.

(18) OIT. La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Op. Cit. Pp. 3.

tienen cláusulas sociales relativas al cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, podrán evidenciar rápidamente si estos se vienen cumpliendo con sólo observar las resoluciones para los casos que el Perú tiene ante el Comité de Libertad Sindical.

VI. COMENTARIOS FINALES

A lo largo del presente artículo se ha intentado dar a conocer el funcionamiento del Comité de Libertad Sindical y la importancia de sus resoluciones a nivel mundial y en particular para nuestro país.

Si bien es cierto las resoluciones del Comité de Libertad Sindical no tienen carácter jurídicamente vinculante, resulta evidente que, por sus características, este órgano se convierte en uno de los más autorizados para emitir interpretaciones objetivas de las normas internacionales del trabajo relativas a la libertad sindical.

Resulta indispensable que el Estado Peruano se mantenga al tanto del curso que siguen los casos o quejas presentadas ante este Comité, puesto que requerirán de soluciones rápidas y eficaces a fin de garantizar el derecho a la libertad sindical de todos nuestros ciudadanos y el respeto de los instrumentos internacionales que el Perú ha ratificado. Además, la imagen internacional de nuestro país se verá mejorada si es que no seguimos detentando el primer lugar en cantidad de quejas ante el Comité de Libertad Sindical, generando un clima de confianza para los países con los cuales hemos celebrado acuerdos comerciales.