

El Comité de libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo

Renato Mejía Madrid

Asociado de la SPDTSS.

Sumario

Introducción. I. Origen de los convenios internacionales del trabajo en materia de libertad sindical. II. Los mecanismos de control especial en materia de libertad sindical: La Comisión de Investigación y Conciliación en materia de libertad sindical y el Comité de libertad sindical. III. Composición y procedimiento del Comité de libertad sindical. IV. Eficacia jurídica de los pronunciamientos del Comité de libertad sindical. V. Perspectivas de futuro del Comité de libertad sindical

INTRODUCCIÓN

A pesar de no haber sido creado originalmente para dicho fin, el Comité de libertad sindical (CLS) es el principal órgano de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) encargado de examinar las quejas en materia de libertad sindical. Su trascendencia es, después de más de cincuenta años de su creación, absolutamente vigente, en particular en un país como el nuestro al ser el Perú uno de los Estados miembros de la OIT contra el cual se han presentado mayor número de quejas en materia de libertad sindical

De las 2423 quejas presentadas al CLS a nivel mundial desde su creación hasta junio de 2005, 105 lo han sido contra Perú. Así, el Perú tiene la segunda mayor concentración nacional en las Américas (que en su conjunto ha recibido 1279 quejas) y, en esa medida, la mayor concentración nacional en la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador Perú y Venezuela, que en conjunto han recibido 336 que-

jas)¹. Si además consideramos que, de las quejas presentadas a nivel mundial, las Américas tienen la mayor concentración continental y, en las Américas, la región andina tiene la mayor concentración regional, podemos deducir que el número de quejas presentadas contra el Perú son altas no sólo a nivel regional y continental sino también a nivel mundial.

La creación y el desarrollo de mecanismos especiales de control en materia de libertad sindical en el ámbito de la OIT, de manera paralela a los mecanismos de control regulados en su Constitución, son consecuencia de una serie de acontecimientos que tuvieron origen en el reconocimiento de la importancia de la libertad sindical a nivel internacional desde la creación de la OIT, con ocasión de la suscripción del Tratado de Versalles de 1919 que puso fin a la Primera Guerra Mundial.

El preámbulo de la Constitución de la OIT reconoce de manera expresa la importancia del principio de libertad sindical al señalar en su Preámbulo: “Considerando que existen 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; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente (...) [al] reconocimiento (...) del principio de libertad sindical”. A través de la Declaración de Fidelelfa, adoptada en 1944 y anexada a la Constitución en 1946, la Conferencia Internacional del Trabajo “reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización [Internacional del Trabajo] y, en especial, los siguientes: (...) la libertad (...) de asociación es esencial para el progreso constante”. Más recientemente, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento adoptada en la 86ta Conferencia Internacional del Trabajo de 1998, recordó que “los [Estados] miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos [sobre principios relativos a derechos fundamentales], tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir [entre ellos]: la libertad de asociación y la

¹ Cfr. Base de datos de quejas por violación a la libertad sindical. En: <http://www.oit.org.pe/qvilis/>

libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva”.

Las vulneraciones a la libertad sindical representan entonces, a la luz de los instrumentos internacionales del trabajo, no sólo una vulneración grave desde un punto de vista jurídico al suponer una trasgresión a los principios fundacionales de la OIT reconocidos en su Constitución, sino una vulneración grave desde un punto de vista social pues comprometen el progreso y la paz social.

No fue sin embargo hasta 1948 que dicho principio contó con un instrumento internacional propio al adoptarse el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y un año después, en 1949, el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.

I. ORIGEN DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL

Desde la creación de la OIT, y durante el intervalo hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, se hicieron varios intentos a fin de adoptar un convenio que consagrara la obligación clara y nítida de llevar a la práctica el principio de la libertad sindical proclamado en la Constitución de la OIT, pero estos intentos encontraron obstáculos debido, a diferencias de opinión sobre el contenido del proyecto: por ejemplo, cuál era el significado exacto de “para todos fines que no sean contrarios a las leyes” al que se refería el texto original de la Constitución de la OIT al reconocer el derecho a constituir organizaciones sindicales (frase que fue suprimida con ocasión de una enmienda en 1946), y si la libertad sindical debía incluir además del derecho de sindicación, el de no sindicación. “Sin embargo, las mayores dificultades eran de orden político y provenían del hecho de que en varios países de Europa, y también de otros continentes, surgieron regímenes totalitarios que suprimieron las organizaciones de empleadores y trabajadores o las redujeron a una situación de sometimiento”².

² OIT. Las normas internacionales del trabajo. Manual de educación obrera. Ginebra: OIT, 1998.

Ya en 1921, el Convenio 11 sobre el derecho de asociación (agricultura) estableció que los Estados que lo ratificaran deben “asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria”. Sin embargo, su propósito era eliminar una desigualdad puesto que “los mismos derechos” podía significar “la misma falta de derechos”, o “derechos estrictamente limitados”; dicho convenio no hace referencia alguna al contenido de la libertad sindical o a las garantías que debían acompañar a ésta, ni la OIT lo había hecho hasta dicho momento en algún otro instrumento respecto de los trabajadores industriales.

Sólo hasta después de la Segunda Guerra Mundial, las organizaciones de trabajadores plantearon la cuestión. Para ello, la reafirmación del principio de libertad sindical a través de la Declaración de Filadelfia y un acuerdo de cooperación suscrito en 1946 entre la ONU y la OIT, a través del cual se reconoce a la OIT como la primera agencia especializada asociada con la ONU, encargada de la protección de los derechos de los trabajadores y las cuestiones referidas a ellos, jugaron un papel determinante en el posterior proceso de elaboración de normas internacionales del trabajo sobre libertad sindical y en el establecimiento de un procedimiento especial de protección de dicho derecho³.

De forma paralela, la Tercera Conferencia de Estados de América miembros de la OIT ocurrida en México en 1946 adoptó una resolución en materia de libertad sindical a través de la cual “llama la atención de los Estados miembros americanos sobre los principios siguientes que constituirían una definición apropiada de la libertad sindical (...) [así como de] los principios siguientes que otorgan una base apropiada para la regulación de la negociación colectiva”, principios que serían retomados más tarde en la elaboración de los Convenios 87 y 98; y en 1947, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio 84 sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos) que se refiere al derecho de los empleadores y de los trabajadores a asociarse para cualquier fin lícito, a la celebración de convenios colectivos y consultas y a la solución de los conflictos laborales, convenio que, aunque al ser concebido únicamente para Estados que poseían territorios no metropolitanos, sólo fue ratificado por cuatro Estados miembros (Bélgica,

³ Cfr. DUNNING, Harold. Orígenes del Convenio número 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación. En: Revista internacional del trabajo, volumen 117, número 2, 1998.

Francia, Nueva Zelanda, Reino Unido, entre 1950 y 1955), también tuvo importantes efectos para el desarrollo del derecho internacional en la materia.

Ese año de 1947, a solicitud del Consejo Económico y Social de la ONU y con ocasión de los proyectos de resoluciones que la Federación Sindical Mundial, organización sindical que agrupaba a la mayoría de las centrales europeas junto con otras americanas, asiáticas y africanas, y la Federación Estadounidense del Trabajo, le presentaron referidas la regulación internacional de los derechos sindicales y al establecimiento de mecanismos de protección de la libertad sindical, la libertad sindical fue finalmente inscrita en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo. La principal diferencia entre los dos proyectos era que la AFL pedía al Consejo Económico y Social que delegara la competencia en materia de protección de la libertad sindical a la OIT, de conformidad con el acuerdo que suscribiera con ésta en 1946, en vez de crear un mecanismo de control propio de protección de la libertad sindical en el marco de la ONU, como proponía la Federación Sindical Mundial. Sin embargo, ambos proyectos proponían una regulación internacional sobre la materia, claramente inspirados en la Declaración de Filadelfia de 1944⁴.

Así, la 30ma Conferencia Internacional del Trabajo de 1947 adoptó una resolución sobre la libertad sindical y la protección del derecho de organización y de negociación colectiva, basándose en la resolución de la Tercera Conferencia de Estados de América miembros de la OIT y en los proyectos de resoluciones de la AFL y la Federación Sindical Mundial transmitidas por el Consejo Económico y Social de la ONU, resolución que sirvió a su vez de base para los Convenios 87 y 98, así como para el establecimiento de un sistema especial de protección de la libertad sindical. “Esta fase decisiva para la protección de los derechos sindicales se inscribió en la evolución de los valores de la comunidad internacional en el fin de la Segunda Guerra Mundial con una orientación humanista muy marcada y una toma de conciencia de la dignidad humana, de la necesidad de garantizar y respetar

⁴ Cfr. ODERO, Alberto y TRAVIESO, María Marta. *Le Comité de la liberté syndicale: origines et genèse*. En: AAVV. *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*. Ginebra: OIT, 2004; OIT. *Las normas internacionales del trabajo. Manual de educación obrera*. Ginebra: OIT, 1998. pp. 21-23.

los derechos fundamentales del hombre y del rol de la justicia social como agente de paz”⁵.

La adopción de la resolución condujo a la adopción del Convenio 87 en 1948. Meses después, la ONU aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, la que, inspirada directamente en el Convenio 87 de la OIT, proclama en el numeral 4 de su artículo 23 que “toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”. Poco más tarde se adoptó el Convenio 98 en 1949.

Con posterioridad se estableció un sistema de control especial de cumplimiento de dicho principio con la creación de la Comisión de investigación y de conciliación en materia de libertad sindical (CICLS) primero, en 1950, y la creación del Comité de libertad sindical (CLS) después, en 1951.

II. LOS MECANISMOS DE CONTROL ESPECIAL EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL: LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN Y CONCILIACIÓN EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL Y EL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL

En 1949, ante la constatación por parte del Consejo de Administración de que la aplicación efectiva e inmediata de los derechos sindicales requerían de la creación de un mecanismo especial de control de su cumplimiento, aprobó el establecimiento de una CICLS encargando al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT que realice consultas ante el Secretario General de la ONU a fin de examinar de qué manera ésta podría ser establecida de la manera más útil posible y a la luz de las conclusiones a las que llegue que le presente proposiciones detalladas referidas al mandato, procedimiento y composición de ésta.

Sobre la base de esta decisión, el Consejo Económico y Social adoptó en agosto de 1949 una resolución invitando a la OIT a proseguir, no sólo a nombre propio sino también a nombre de la ONU, el establecimiento de la CICLS, y solicitó al Secretario General de la ONU y al Director General de la OIT introducir un procedimiento que permita a los órganos permanentes de la ONU recurrir a los servicios

⁵ Ibid. pp. 169-170. Traducción libre.

de la comisión respecto de los miembros de la ONU que no sean miembros de la OIT.

En enero de 1950 el Consejo de Administración creó la CIGLS fijando su mandato, su procedimiento y su constitución. La CIGLS está compuesta por personalidades designadas por el Consejo de Administración, a proposición del Director General, elegidos en razón de su competencia e independencia, y se distribuye en grupos de tres a cinco miembros. La CIGLS se encargaría de examinar las quejas en materia de libertad sindical que, presentadas por los gobiernos o las organizaciones de trabajadores y de empleadores, le sometiera el Consejo de Administración de la OIT, o el Consejo Económico y Social de la ONU a través del primero, para lo que éstos debían examinar previamente su procedencia y la necesidad de su examen sobre la base de los argumentos de la queja y la respuesta del gobierno quejado. El rol de la Comisión es esencialmente de investigación de la situación sometida a su examen. En febrero de ese mismo año el Consejo Económico y Social aprobó la decisión tomada por el Consejo de Administración y aceptó en nombre de la ONU los servicios de la OIT.

En junio de 1950, durante la 33ra. Conferencia Internacional del Trabajo los representantes de los gobiernos de Sudáfrica, Australia y Argentina, cuestionaron que el Consejo de Administración pudiera crear una Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de libertad sindical toda vez que éste no había recibido de la Conferencia ni las instrucciones ni los poderes para tomar tales medidas, ni la Constitución le otorgaba dichas facultades o a la Conferencia la posibilidad de otorgarlas, requiriéndose de una modificación de la Constitución para hacer eso posible, más aun si ésta ya regulaba los procedimientos de queja y reclamación en caso de incumplimiento de convenios ratificados, suponiendo la creación de la Comisión la de un procedimiento de investigación incluso para casos en los que los convenios sobre libertad sindical no hubieran sido ratificados. Dichos argumentos fueron finalmente rechazados toda vez que el artículo 10 de la Constitución otorgaba al Consejo amplias facultades para “la compilación y la distribución de todas las informaciones concernientes a la reglamentación internacional de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores” así como para “la realización de encuestas especiales” a través de la Oficina Internacional del Trabajo.

Por otro lado, y a fin de establecer la competencia de la CIGLS, se inició un debate sobre la necesidad de contar con el consentimiento del gobierno quejado antes de iniciar una investigación, estableciéndose finalmente, sobre la base del

respeto al principio de soberanía, que las quejas puestas en conocimiento de la CIGLS pueden referirse a Estados miembros que hayan ratificado los convenios en materia de libertad sindical, los Estados miembros que no hayan ratificado dichos convenios pero que acepten que se remita el caso a la Comisión, y los Estados que no son miembros de la OIT pero que lo son de la ONU, si el Consejo Económico y Social remitió el caso y el Estado lo ha aceptado. Esta es una característica importante del procedimiento ante la CIGLS y una de las razones por las que la Comisión funcionó por primera vez más de diez años después de su creación, en 1964, y hasta hoy ha ocurrido lo mismo en apenas cinco oportunidades más⁶.

La explicación al hecho que a pesar del consenso en el establecimiento de un mecanismo de control especial en materia de libertad sindical, en más de cincuenta años desde su creación la Comisión ha examinado apenas seis casos, la mayoría de ellos referidos a Estados que en el momento en que se presentó la queja no eran

⁶ En 1964 Japón, que había ratificado el Convenio 98 pero no el Convenio 87, aceptó que la CIGLS examine las quejas presentadas en su contra por violaciones a la libertad sindical de los trabajadores del sector público. La Comisión realizó una visita a Japón en enero de 1965 y formuló recomendaciones preliminares siendo la principal la ratificación del Convenio 87. La CIGLS presentó su informe final en julio de 1965, pero un mes antes Japón ya había ratificado el Convenio 87. Posteriormente examinó quejas presentadas contra Grecia, entre 1965 y 1966, en cuyo caso la queja fue retirada antes de la visita de la Comisión; contra Lesotho, entre 1973 y 1975, caso remitido por el Consejo Económico y Social pues dicho Estado dejó de ser miembro de la OIT de 1971 a 1980; contra Chile, entre 1974 y 1975, por violaciones a la libertad sindical con ocasión del golpe de Estado de 1973, en cuyo caso el informe final de la CIGLS solicitó al gobierno que continúe informando a la OIT, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución, sobre el estado de la legislación que había sido adoptada después del golpe y que impuso graves restricciones a la libertad sindical; informes cuyo seguimiento encargó al CLS; contra Estados Unidos/ Puerto Rico, entre 1978 y 1981, caso similar al caso de Lesotho pues dicho Estado dejó de ser miembro de la OIT de 1977 a 1980, y; contra Sudáfrica, entre 1991 y 1992, caso remitido también por el Consejo Económico y Social pues dicho Estado dejó de ser miembro de la OIT de 1966 a 1994, por violaciones de la libertad sindical producto de la aplicación de la política oficial del *apartheid* (aunque ésta había dejado de aplicarse paulatinamente desde 1990), en cuyo caso el informe final de la CIGLS tuvo un detallado examen sobre la situación de la libertad sindical y de los derechos laborales en territorios excluidos de la aplicación de la legislación laboral nacional, informe sobre la base del cual el Consejo Económico y Social solicitó al gobierno que le informe sobre las medidas adoptadas para hacer efectivas las recomendaciones que en él se realizaban, comprometiéndose la OIT a otorgar asesoría técnica para modificar la legislación laboral nacional. Sudáfrica se reincorporó a la OIT en mayo de 1994, luego de las primeras elecciones multirraciales de abril del mismo año en las que resultó ganador Nelson Mandela, modificó íntegramente la legislación laboral nacional en 1995 y ratificó los Convenios 87 y 98 en 1996. VON POTOBOSKY, Geraldo. El Convenio número 87, su impacto y la acción de la OIT. En: Revista internacional del trabajo, volumen 117, número 2, 1998, pp. 239-241.

miembros de la OIT, parece encontrarse curiosamente en la preferencia en la aplicación de los mecanismos de control establecidos en la Constitución de la OIT en vez de la aplicación de dicho mecanismo especial. “En primer lugar, tratándose de violaciones de los convenios sobre la libertad sindical en el caso de los países que lo hayan ratificado, se ha recurrido a menudo al procedimiento del artículo 26 de la Constitución de la OIT, que prevé la posibilidad de nombrar una comisión de encuesta. Se explica la utilización frecuente de este procedimiento de queja respecto de la aplicación de un convenio porque puede ser iniciado sin el consentimiento del Estado contra el cual se presenta la queja. Además, el número considerable de ratificaciones de los convenios considerados fundamentales en materia de libertad sindical explica el recurso repetido al artículo 26 y, consecuentemente, la escasa utilización de la Comisión de Investigación y de Conciliación. En términos más pragmáticos, los costos elevados que supone el nombramiento de una Comisión de Investigación y de Conciliación restringen el recurso a esa instancia”⁷.

En vista de ello, el Consejo de Administración de la OIT, realizó en 1951 una revisión del procedimiento de la CICLS a fin de darle mayor flexibilidad y eficacia. Para ello el Consejo de Administración creó un comité especial en su propio seno, el CLS, el que se encargaría de estudiar preliminarmente las quejas en materia de libertad sindical, debiendo informarle sobre si un caso no requiere un examen detallado por ser demasiado vaga la queja, o porque no se presentaron pruebas suficientes, o porque los hechos sobre los que se basa no constituyen una violación de la libertad sindical, o porque las quejas tienen un contenido esencialmente político, o sobre si un caso requería un examen más detallado a fin de que el Consejo de Administración se pronuncie sobre la conveniencia de tratar de obtener el consentimiento del gobierno interesado, con vista al sometimiento del caso a la CICLS, tarea que en un principio realizaba la mesa directiva del Consejo⁸.

Como la CICLS no llegaba a examinar las quejas por las razones ya explicadas, el CLS empezó a examinar el fondo de las quejas sin que sea necesario el consentimiento del Estado quejado. “Por no ser en sus orígenes más que una etapa preliminar dentro del funcionamiento interno de la OIT, no fue concebido según el

⁷ GRAVEL, Eric, Isabelle DUPLESSIS y Bernard GERNIGON. El Comité de Libertad Sindical: el impacto desde su creación. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2001. pp. 9-10.

⁸ OIT. Derecho sindical de la OIT. Normas y procedimientos. Ginebra: OIT, 1995. pp. 117-119.

modelo de la Comisión de Investigación y de Conciliación, es decir que no necesitaba el consentimiento previo del Estado para proceder al examen de las alegaciones, en el caso de no haber sido ratificados los convenios relativos a la libertad sindical”⁹. Así, en los hechos, el CLS se convirtió en el órgano principal encargado de examinar las quejas en materia de libertad sindical.

Con ocasión del caso 102, el gobierno de Sudáfrica cuestionó la competencia del CLS por el hecho que no había ratificado los convenios sobre libertad sindical, sobre la base de los mismos argumentos presentados en el pasado con ocasión de la creación de la CICALS, a lo que el CLS respondió retomando la argumentación ya expuesta en dicha ocasión en la Conferencia Internacional del Trabajo y precisando que los Estados que no han ratificado los convenios en materia de libertad sindical, por el hecho de ser miembros de la OIT están obligados a garantizarla toda vez que su Constitución, así como la Declaración de Filadelfia de 1944, la consagran. Este criterio ha sido ratificado por el CLS en posteriores pronunciamientos al señalar que “Las quejas ante el Comité pueden ser presentadas con independencia de que el país de que se trate haya o no ratificado los convenios sobre libertad sindical”¹⁰, y más precisamente al señalar que “Cuando un Estado decide ser miembro de la Organización acepta los principios fundamentales definidos en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, incluidos los relativos a la libertad sindical”¹¹.

III. COMPOSICIÓN Y PROCEDIMIENTO DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL

El CLS es un órgano del Consejo de Administración y tiene composición tripartita, al estar conformado por nueve miembros titulares: tres representantes de los trabajadores, tres de los empleadores y tres de los gobiernos de los Estados miembros que forman parte del Consejo de Administración. Además cuenta con nueve miembros suplentes en caso un miembro titular no pueda participar en él,

⁹ GRAVEL, Eric, DUPLESSIS, Isabelle y GERNIGON, Bernard. Op. cit. p. 10.

¹⁰ Recopilación de 1985, párrafo 34. En: OIT. La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de libertad sindical del Consejo de Administración de la OIT. Ginebra: OIT, 1996, párrafo 5.

¹¹ Recopilación de 1985, párrafos 53; 275to. y 279no. informes caso número 1500, párrafos 351 y 630 respectivamente. En: OIT. La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de libertad sindical del Consejo de Administración de la OIT. Ginebra: OIT, 1996, párrafo 10.

como por ejemplo en caso una queja se refiera al Estado de algún miembro del CLS o éste pertenezca a la organización de empleadores o trabajadores que presentó la queja.

Es particularmente relevante tener en consideración que la composición tripartita del CLS evita cualquier asomo de duda sobre la objetividad de sus pronunciamientos, a lo que se suma la calidad técnica de los mismos; que ésta no le ha impedido adoptar sus pronunciamientos de manera unánime por sus integrantes, a pesar de que no existe regla alguna que los obligue en tal sentido, y; que, al controlar del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en materia de libertad sindical, el CLS garantiza el tripartismo sobre el que se funda no sólo su composición sino la de la OIT misma, pues sólo el ejercicio pleno de la libertad sindical garantiza la existencia misma de las organizaciones sindicales de empleadores y trabajadores y, con ellas, el tripartismo.

La competencia general del CLS consiste esencialmente en el examen de las quejas contra los Estados miembros sobre violaciones de la libertad sindical, presentadas por otros Estados miembros ya sea directamente o a través de la ONU, por un delegado de la Conferencia, o por organizaciones de empleadores o de trabajadores ante el Consejo de administración, o por el mismo Consejo de Administración.

Sólo pueden ser quejados Estados, bastando el hecho de ser miembros de la OIT, sin importar, como se adelantó, si han ratificado o no los convenios internacionales sobre libertad sindical por ser ésta un principio recogido en la Constitución de la OIT. Puede ocurrir incluso que Estados que no son miembros de la OIT, pero sí de la ONU, puedan ser denunciados, pero en este caso el Estado quejado debe someterse al CLS. El Estado puede ser quejado además no sólo por hechos imputables a éste directamente sino también por hechos imputables a particulares toda vez que “Hechos imputables a particulares comprometen la responsabilidad de los Estados en razón de su obligación de diligencia y de intervención para prevenir la violación de los derechos humanos”¹².

¹² 275to. Y 278vo. informes, caso número 1512, párrafos 398 y 394 respectivamente. En: OIT. La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de libertad sindical del Consejo de Administración de la OIT. Ginebra: OIT, 1996, párrafo 19.

La presentación de una queja activa el correspondiente procedimiento de examen de la misma, que se inicia con un examen formal sobre su admisibilidad referida, por ejemplo, a si los hechos alegados corresponden a la materia de libertad sindical, a si dichos hechos ya han sido materia de examen en otro caso, a la identificación del querellante, a la claridad de la queja o al sustento documental de la misma.

Una vez admitida una queja, el CLS, a través del Director General, solicita información tanto al querellante como al Estado querrellado. La demora u omisión de los gobiernos en el envío de dicha información supone que el CLS los mencione en un párrafo especial en la introducción de sus informes, llamando especialmente la atención del Consejo de Administración sobre el caso, contactando a los representantes del Estado querrellado en la Conferencia Internacional del Trabajo a través del presidente del CLS, enviando comunicaciones especiales a través del Director General, y advirtiéndole que el CLS puede presentar un informe sobre el fondo del asunto a pesar de no haber recibido las observaciones o información complementaria del gobierno, pudiendo finalmente recomendar al Consejo de Administración que se dé una mayor publicidad a los alegatos formulados, a las conclusiones y recomendaciones que adopte el Consejo de Administración, y a la actitud negativa del gobierno.

De más está decir que la presentación oportuna y suficiente de información de parte del Estado querrellado, facilita el examen de las quejas por parte del CLS y, en esa medida, permite la adopción de recomendaciones y conclusiones más ajustadas a los hechos que originaron la presentación de la queja. En dicho sentido, el CLS ha señalado que “Los gobiernos deben reconocer la importancia que tiene para su propia reputación enviar respuestas precisas a los alegatos formulados por las organizaciones querellantes para que el Comité pueda proceder a un examen objetivo”¹³.

En cualquier etapa del procedimiento, sea durante el examen de la queja o después de que el Consejo de Administración realice sus recomendaciones, y si lo considera necesario, el CLS puede recurrir, a invitación o con el consentimiento

¹³ Recopilación de 1985, párrafo 59. En: OIT. La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de libertad sindical del Consejo de Administración de la OIT. Ginebra: OIT, 1996, párrafo 20.

del Estado querellado, a enviar a un representante de la OIT al Estado querellado, llamado “contacto directo”, que puede ser un funcionario de la OIT o una persona independiente designada por el Director General, a fin de que determine los hechos que originaron la queja y examine *in situ* las posibilidades de solución del caso, entrevistándose libremente con las partes interesadas.

Luego de examinar la queja, el CLS emite un informe y, en caso de estimarla fundada, formula sus conclusiones, precisando las vulneraciones cometidas a la libertad sindical que ha encontrado, y sus recomendaciones, referidas a que el gobierno del Estado miembro levante todas las observaciones realizadas con el fin de cumplir con la Constitución de la OIT y los convenios internacionales de trabajo en materia de libertad sindical, y eleva dicho informe al Consejo de Administración, el que, de estar de acuerdo, lo aprueba, notifica y publica.

Una vez que el CLS ha emitido su informe definitivo formulando sus conclusiones y recomendaciones, éste solicita al gobierno interesado mantenerlo informado, después de un periodo razonable y considerando las circunstancias de cada caso, de las medidas tomadas respecto de dichas recomendaciones a fin de garantizar la efectividad del procedimiento, solicitando además al Consejo de Administración el seguimiento del caso.

El procedimiento descrito, al garantizar con la aplicación de las reglas descritas tanto el derecho de defensa del Estado querellado como la protección efectiva de la libertad sindical de los querellantes o de quienes se encuentran representados por ellos cuando ésta es vulnerada, hacen de este procedimiento uno que cumple con los criterios mínimos del debido proceso y de la justicia, y refuerza la autoridad que el CLS ha ganado en la solución de casos sobre la materia que le compete¹⁴.

¹⁴ Para un mayor detalle sobre la composición y el procedimiento del CLS, consultar: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=SP&hdroff=1>

IV. EFICACIA JURÍDICA DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL

Las decisiones del CLS, adoptadas como propias por el Consejo de Administración, han dado pie a resultados tanto particulares, como la liberación de dirigentes sindicales detenidos, como generales, como la modificación de la legislación nacional en materia de libertad sindical, lo que se debe a la reputación ganada por sus conclusiones y recomendaciones. Dicha reputación no es gratuita pues, como ha sido señalado, sus conclusiones y recomendaciones son resultado de acuerdos unánimes en un órgano de composición tripartita, se producen dentro de un procedimiento guiado por reglas objetivas, y refiriéndose a la solución práctica de casos concretos sus pronunciamientos recogen principios lo suficientemente generales como para poder ser aplicados en situaciones similares.

Así, el número de pronunciamientos del CLS desde su creación ha generado una “jurisprudencia” autorizada en materia de libertad sindical; “hoy en día- y desde hace ya muchos años- la “jurisprudencia” que se ha ido acumulando con sus pronunciamientos [del CLS], constituye lo que podríamos denominar la “doctrina más recibida” en el mundo en materia de libertad sindical”¹⁵

Sin desconocer el significativo impacto que tiene el CLS, como órgano de control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en materia de libertad sindical, en la determinación del contenido y enriquecimiento de dicho principio, así como su papel en la realización de objetivos sociales en el mundo del trabajo, dicho impacto se debe más a un poder de persuasión derivado de la reputación y la autoridad que desde su creación se ha ganado en materia de libertad sindical, que a un poder jurídico que le permita obligar a los Estados miembros a aceptar sus conclusiones y cumplir con sus recomendaciones.

El propio CLS parece entenderlo así. En las reglas aplicables a su procedimiento referidas a su competencia señala que “El Comité puede recomendar que el Consejo de Administración comunique a los gobiernos interesados las conclusiones del Comité, llamándoles la atención sobre las anomalías comprobadas e invi-

¹⁵ ERMIDA, Oscar. Perfil del sistema de control de normas de la OIT. En: Derecho del Trabajo, número 11, 2003, p.475.

tándoles a tomar las medidas adecuadas para remediarlas”¹⁶; y el Consejo de Administración tampoco tendría, de acuerdo a la Constitución de la OIT, la facultad de adoptar decisiones vinculantes jurídicamente. Incluso en el caso del procedimiento constitucional de queja en el que, por la gravedad del caso, se nombra una comisión de encuesta de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT, y ésta emite un informe formulando recomendaciones al Estado querellado, el Estado querellado podrá, de acuerdo al artículo 29 de la Constitución de la OIT, decidir “si acepta o no las recomendaciones contenidas en el informe de la comisión y, en caso de que no las acepte, si desea someter la queja a la Corte Internacional de Justicia”¹⁷, siendo más bien la Corte Internacional de Justicia la que, de acuerdo con el artículo 30 de la Constitución de la OIT, emite una decisión inapelable. Adicionalmente, de acuerdo al artículo 37.1 de la Constitución de la OIT, es la Corte Internacional de Justicia el único órgano competente interpretar los convenios y las recomendaciones de la OIT¹⁸.

No obstante, si bien de lo señalado se entiende que las conclusiones y recomendaciones del CLS no son jurídicamente vinculantes para los Estados miembros a los que se refieren, es posible que lo sean por una vía indirecta a través de la

¹⁶ Cfr.: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=SP&hdroff=1>, párrafo 17.

¹⁷ A propósito de una queja presentada en el año 1996 por delegados ante la Conferencia Internacional de Trabajo contra el Estado de Myanmar por el incumplimiento del Convenio 29 sobre trabajo forzoso, y la inacción de este ante las observaciones realizadas en el año 1998 por la comisión de encuesta conformada para examinar el caso, en el sentido que Myanmar no señalaba si aceptaba o no dichas recomendaciones ni si deseaba someter la queja a la Corte Internacional de Justicia, la Conferencia Internacional de Trabajo aplicó en el año 2000, y por primera vez en la historia de la OIT, el artículo 33 de la Constitución que señala que “En caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones”. La medida aprobada supuso una variedad de acciones incluyendo un llamado a los Estados miembros para reconsiderar sus relaciones con Myanmar y tomar las medidas apropiadas para que Myanmar no tome ventajas de dichas relaciones para perpetuar o extender el sistema de trabajo forzoso, así como hacer un llamado en similar sentido a otras organizaciones internacionales. Para un recuento de los hechos del caso consultar: ELLIOTT, Kimberly Ann. The ILO and enforcement of core labor standards. En: *International economics policy briefs*, número 00-6, 2000. pp. 5 y 6.

¹⁸ El artículo 37.1 de la Constitución de la OIT ha sido invocada en una sola oportunidad en 1932, cuando se solicitó a la Corte Internacional de Justicia una interpretación del Convenio 4 sobre el trabajo nocturno de las mujeres.

interpretación de las normas en materia de libertad sindical realizada por órganos que tengan la facultad de emitir pronunciamientos vinculantes jurídicamente que, en dicha interpretación, hagan suya la “jurisprudencia” del CLS; ello siempre que el sentido de dichas normas permita un margen de interpretación.

En dicha dirección, en el ámbito internacional, y más precisamente en el del sistema interamericano de derechos humanos, se ha pronunciado, aunque no explícitamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Baena Ricardo y otros*¹⁹.

Así, al resolver una de las excepciones interpuestas por el Estado de Panamá referida a la supuesta duplicidad de procedimientos internacionales al ya haberse conocido el caso por el CLS, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció señalando que “Además, la naturaleza de las recomendaciones emitidas por dicho Comité es diferente a la de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana. En el primer caso se trata de un acto propio de un órgano de la OIT con el efecto jurídico propio de una recomendación a los Estados. En el segundo caso se trata de una sentencia que, en los términos de la Convención, es definitiva e inapelable (artículo 67), y de obligatorio cumplimiento (artículo 68.1)”²⁰.

Sin embargo, al resolver sobre el fondo del caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tomó en consideración el pronunciamiento del Comité de Libertad Sindical a fin de interpretar el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que reconoce la libertad de asociación con fines, entre otros, laborales, y de definir el contenido de dicha libertad para poder determinar si en el caso hubo o no una vulneración a la misma: “Para arribar a conclusiones sobre si el Estado vulneró el derecho a la libertad de asociación, la Corte toma particularmente en cuenta las afirmaciones contenidas en la demanda de la Comi-

¹⁹ El caso se origina en el despido de 270 trabajadores estatales en diciembre de 1990 por parte del Estado de Panamá con ocasión de protestas sindicales que el gobierno relacionó con acciones que tenían por fin derrocarlo, ante lo cual impulsó la aprobación de una ley que argumentando la defensa de la democracia, legalizó dichos despidos y estableció un procedimiento especial de impugnación de los mismos a través de un procedimiento contencioso administrativo y no laboral en el cual las impugnaciones realizadas por los trabajadores fueron declaradas infundadas.

²⁰ Caso *Baena Ricardo y otros*, serie C, número 61, excepciones preliminares, párrafo 57. En: http://www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_61_esp.pdf

sión, las constancias que figuran en el expediente y las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, al resolver el caso 1569 (...)”²¹.

Entendemos que dicho pronunciamiento es consecuente con lo manifestado previamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva OC-1/82 de 24 de setiembre de 1982, al señalar que "puede percibirse una cierta tendencia a integrar los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel regional y universal (...). En relación con este tema corresponde referirse en especial al artículo 29, que contiene reglas concernientes a la interpretación de la Convención, y que claramente indican la intención de no restringir la protección de los derechos humanos a determinaciones que dependen de la fuente de la obligación", pues el artículo 29.b de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos establece que ninguna disposición de la misma puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de sus Estados partes.

De esta manera, aunque precisando que los pronunciamientos del CLS no son vinculantes jurídicamente a diferencia de sus pronunciamientos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció la autoridad de éste para determinar el contenido de la libertad sindical al interpretar los convenios sobre la materia en la solución del caso en examen, autoridad que se basa en el hecho de que la OIT es la agencia especializada en el sistema universal de derechos humanos encargada de la protección de los derechos de los trabajadores y las cuestiones referidas a ellos, entre ellos la libertad sindical, y de que el CLS es el órgano dentro de la OIT sobre el que, aunque no constitucionalmente facultado para ello, ha recaído principalmente dicha tarea. Haciendo suyo el pronunciamiento del CLS en la sentencia del caso Baena Ricardo y otros, la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo hizo vinculante para el Estado panameño.

En nuestro ordenamiento nacional, el Tribunal Constitucional ha realizado en múltiples ocasiones interpretaciones de derechos constitucionales a la luz de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, de conformidad con la

²¹ Caso Baena Ricardo y otros, serie C, número 72, sentencia, párrafo 171. En: http://www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_72_esp.pdf. Ver asimismo los párrafos 162 a 165.

cuarta disposición final y transitoria de la Constitución; incluso considera la posibilidad de que las interpretaciones realizadas por los órganos supranacionales llamados a interpretar tales tratados también se “constitucionalicen”. En este sentido, ha resuelto que “De conformidad con la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, los derechos y libertades reconocidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Peruano. Tal interpretación, conforme con los tratados sobre derechos humanos, contiene, implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la región”²².

Si bien, a diferencia del caso del CLS, el artículo 62.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce expresamente que “La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención”, ello no supone que, como ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, al interpretar normas nacionales en materia de libertad sindical, y en particular el lacónico e impreciso artículo 28 de la Constitución, los jueces nacionales no puedan hacer suya la “jurisprudencia” del CLS, considerando que el Perú ha ratificado los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT sobre libertad sindical y que, a lo largo de su “jurisprudencia”, el CLS ha establecido principios que precisan su contenido.

Esto no implica reconocer que los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical son por sí mismos vinculantes jurídicamente para los Estados miembros, sino más bien que lo serían en la medida que un juez nacional en ejercicio de su jurisdicción interprete una norma haciendo suyos dichos pronunciamientos. Esa posibilidad depende, por supuesto, no sólo de que los jueces nacionales estén dispuestos a hacer suya la “jurisprudencia” del CLS sino de que, antes que eso, conozcan los convenios en materia de libertad sindical ratificados por el Estado peruano y la “jurisprudencia” que precisa su contenido, en particular aquella contenida en los informes de las quejas presentadas contra nuestro Estado.

²² Sentencia recaída en el expediente 217-2002-HC/TC.

V. PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL

El impulso e incremento del número de ratificaciones de los considerados convenios fundamentales, entre los que se encuentran los convenios en materia de libertad sindical, podrían significar en el futuro, sino ya en el presente inmediato, una carga de trabajo que pudiera afectar la eficacia de los procedimientos de control realizados por el CLS así como por los demás órganos de control de la OIT. “Víctima de su éxito, y particularmente de los esfuerzos de promoción y de los numerosos programas de formación ofrecidos por la Organización en materia de libertad sindical, el número de quejas ante el Comité ha literalmente estallado estos últimos años. A pesar de una revisión de sus métodos de trabajo en 2002, que permiten particularmente un mejor filtro de las quejas, el número de casos en instancia ante el Comité ha pasado de 214 en 2001, a 304 en 2003, con una proyección de 340 casos en 2004”²³.

Para enfrentar las dificultades que pudieran presentarse, en el caso del mecanismo de control regular de cumplimiento de las normas internacionales de trabajo, basado en el examen de las memorias que los Estados miembros están obligados a presentar periódicamente señalando el nivel de cumplimiento de los convenios que hayan ratificado, el Consejo de Administración por ejemplo ha ajustado cada cierto tiempo la frecuencia con la que se solicita a los Estados miembros el envío de dichas memorias. En efecto, la periodicidad y regularidad para el envío de las memorias y su nivel de detalle determinados por el Consejo de Administración para efectos de la aplicación del mecanismo de control regular, ha sido el siguiente: memorias detalladas bianuales para Convenios fundamentales y prioritarios ratificados, memorias simplificadas quinquenales para los demás Convenios ratificados, y memorias especiales periódicas para Convenios fundamentales no ratificados²⁴.

²³ GRAVEL, Eric. Les mécanismes de contrôle de l’OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d’avenir. En: En: AAVV. Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos. Ginebra: OIT, 2004.p.9.Traducción libre.

²⁴ No obstante hay quienes consideran que dicha decisión no ha sido una solución en lo absoluto: “El resultado fue obvio –un progresivo debilitamiento del sistema de control de los instrumentos internacionales del trabajo, con la ausencia de control de la aplicación de muchos convenios importantes por períodos mayores a cuatro o incluso cinco años. Incluso en asuntos centrales como la libertad sindical, discriminación, trabajo forzoso y trabajo infantil, los Estados miembros, por cierto número de años, serán solicitados de presentar memorias en intervalos de dos años en vez de anuales a menos que las circuns-

Pero si bien un sistema como ese podría tener cierto grado de efectividad en un mecanismo de control basado en la presentación periódica de memorias, no ocurriría lo mismo en el caso del CLS en el que el número de quejas depende de la voluntad de los querellantes de presentarlas. En este caso resultaría efectivo retomar criterios ya considerados por el Consejo de Administración en el pasado pero que han sido abandonados o no son puestos en práctica, como clasificar las quejas admitidas por el CLS tomando en consideración la urgencia del caso debido a la gravedad o a la inminencia de la vulneración de la libertad sindical, con la finalidad de dar mayor y más rápida atención a los casos más urgentes, o recurrir a los “contactos directos”, aunque ello se puede ver dificultado por un argumento tan práctico como que la OIT no cuenta con suficientes recursos para hacerlo.

La efectividad, que no precisamente la eficacia jurídica, de los pronunciamientos del CLS en nuestro ordenamiento, como en otros, depende en gran medida del reconocimiento de la trascendencia de la labor de dicho órgano en el ejercicio de sus funciones de órgano de control de cumplimiento de las normas internacionales de trabajo en materia de libertad sindical (con mayor razón si los mecanismos de control propiamente constitucionales en el ámbito de la OIT se activan con muchísimo menos frecuencia que éste mecanismo de control especial), del reconocimiento de la autoridad de los mismos en dicha materia, y del conocimiento de la “jurisprudencia” que desde la creación del CLS han ido formando sus pronunciamientos, la que puede ser apropiada por los jueces nacionales al interpretar las normas de nuestro ordenamiento. Por su parte, la vigencia del CLS, la que finalmente redundará en dicha efectividad, dependerá de cómo éste, y en particular su procedimiento, se adapte a las previsiblemente cada vez mayores exigencias sobre su actuación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAVV. Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Ginebra: OIT, 2004.

tancias hagan que la presentación anual de memorias sea necesaria”. SIMPSON, William. Standard-setting and supervision: A system in difficulty. En: En: AAVV. Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Ginebra: OIT, 2004. pp. 48-49. Traducción libre.

- CANESSA, Miguel. Las violaciones a la libertad sindical en el Perú (1980-2002). Los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT. Lima: CEDAL, s/f. p.11
- DUNNING, Harold. Orígenes del Convenio número 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación. En: Revista internacional del trabajo, volumen 117, número 2, 1998.
- ELLIOTT, Kimberly Ann. The ILO and enforcement of core labor standards. En: International economics policy briefs, número 00-6, 2000.
- GRAVEL, Eric, Isabelle DUPLESSIS y Bernard GERNIGON. El Comité de Libertad Sindical: el impacto desde su creación. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2001.
- OIT. Derecho sindical de la OIT. Normas y procedimientos. Ginebra: OIT, 1995. pp. 117-119.
- OIT. La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de libertad sindical del Consejo de Administración de la OIT. Ginebra: OIT, 1996.
- OIT. Las normas internacionales del trabajo. Manual de educación obrera. Ginebra: OIT, 1998.
- POUYAT, A.J. Normas y procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical: Un balance. En: Revista internacional del trabajo, volumen 101, número 3, 1982.
- SWEPTSON, Lee. Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT.
- VALTICOS: Derecho Internacional del Trabajo. Tecnos: Madrid, 1977
- VON POTOBSKY, Geraldo. El Convenio número 87, su impacto y la acción de la OIT. En: Revista internacional del trabajo, volumen 117, número 2, 1998.
- VON POTOBSKY, Geraldo. La protección de los derechos sindicales. Veinte años de labor del Comité de libertad sindical. En: Revista internacional del trabajo, volumen 85, número 1, 1972.