

La Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Libertad Sindical: Una bocanada de aire fresco para el movimiento sindical internacional.

Pocas veces una Opinión Consultiva de la CIDH fue recibida por la sociedad civil con tanta alegría, esto obedece a múltiples causas, pero hay una que sobresale entre ellas, y es que se trata sin lugar a dudas de una bocanada de aire fresco, que con su tenue brisa, se lleva un poco del sopor asfixiante y putrefacto de los acuerdos de la troika, el poder corporativo, y también -digámoslo con claridad- de la connivencia de cierto sindicalismo claudicante que danza el baile de la diplomacia “*in peius*”.

La OC que analizaremos reivindica la libertad sindical como un derechos humano fundamental, reconoce expresamente el derecho a la huelga, resignifica y actualiza las obligaciones de los Estados en materia de promoción de los derechos sindicales de las mujeres, y configura una nueva visión sobre la articulación y obligatoriedad de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, las Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, y la interpretación de ellas que realizan los organismos especializados.

La Corte dijo en su OC lo que desde el sector progresista del movimiento sindical internacional venimos sosteniendo en cada uno de los foros, lo que expresan los trabajadores y trabajadoras en las calles cuando se les cercenan derechos, lo que plantean los movimientos de mujeres en el campo sindical, lo que enseñan los académicos comprometidos con las causas populares en la universidades. Debemos tomar esta manifestación de la CIDH como una herramienta de concientización y promoverla como confirmación de nuestros postulados, y por cierto, también internalizarla en nuestra argumentación como una pieza fundamental para robustecer la estrategia política y jurídica, difundirla a través de seminarios, instancias de formación sindical, y análisis doctrinario.

¿Qué es una Opinión Consultiva de la Corte?

La CIDH tiene entre sus funciones la facultad de emitir una opinión jurídica, solicitada por un órgano con legitimación para hacerlo -en este caso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos- concerniente a la extensión y protección de los derechos humanos, según los alcances de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos-OEA.

A diferencia de cuando tiene que fallar en un caso concreto en el cual debe apreciar circunstancias y argumentos particulares, y resolver en base a la prueba producida, cuando la Corte emite una Opinión Consultiva, lo hace respondiendo interrogantes teóricos, formulaciones que en modo de pregunta la interpelan sobre los alcances de las normas que conforman el plexo normativo de la protección de derechos humanos para los países que son parte de la OEA.¹

¿Cuáles son los efectos de una Opinión Consultiva?

Las respuestas que la Corte da a una Opinión Consultiva constituyen una doctrina de relevancia extraordinaria. Se trata de una *doctrina originaria*, realizada por el órgano que tiene capacidad de aplicar la norma. Es la *interpretación primaria* del contenido de un Tratado, o de un conjunto de ellos como en el caso que analizamos.

¹ ESTADOS MIEMBROS: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, (*Commonwealth de las*), Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, (*Commonwealth de*), Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

Nos gusta decir que de alguna manera constituye también una *jurisprudencia anticipada*, un antecedente en abstracto, pero que por su peso específico va a condicionar la interpretación de la propia Corte en los casos que en el futuro lleguen para su análisis y decisión. Asimismo, la interpretación originaria de los órganos y tribunales internacionales especializados en derechos humanos -tratados, convenciones, normas internacionales del trabajo, etc.-es obligatoria para los tribunales nacionales conforme la Convención de Viena, que prescribe la observancia del derecho internacional en “*las condiciones de su vigencia*”, por tanto, la doctrina que sienta la Opinión Consultiva tiene un valor jurídico profundo para litigar en el fuero nacional y en el internacional. Es una herramienta relevante porque contiene la valoración del tratado superando su letra, explicitando su espíritu, relacionando un instrumento concreto con el resto del sistema normativo, y anticipando respuestas de la Corte a futuros conflictos que le toque resolver.

¿Cuáles fueron los temas que la Comisión preguntó a la Corte?

En concreto la Comisión le requirió a la Corte una opinión sobre el alcance de las obligaciones de los Estados, bajo el sistema interamericano, las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y aplicación desde una perspectiva de género.

La Comisión Interamericana planteó distintos interrogantes en su consulta, que la Corte, con profundidad metodológica reformuló en las siguientes 3 preguntas:

1) *¿Cuál es el alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y cuál es su relación con los derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de reunión y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias?;*

2) *¿Cuál es el contenido del derecho de las mujeres de ser libres de toda forma de discriminación y violencia en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga?;*

3) *¿Cuál es el alcance del deber del Estado para proteger la autonomía sindical y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales?, y ¿cuál es el alcance de las obligaciones del Estado respecto a garantizar la participación de los sindicatos en el diseño de las normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías?*

La Corte, antes de decidir, abrió un espacio de Audiencia Públicas en donde organizaciones sindicales, académicas, representantes de los Estados, y organizaciones de la Sociedad Civil expresaron sus posiciones con relación a las preguntas que constituían el “*tema decidendum*”.

Las normas internacionales del sistema interamericano de derechos humanos que, en principio, debían ser analizadas para dar respuestas a las preguntas eran la Carta de la OEA², la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)⁴ y su Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)⁵, y la

² http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf

³ <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

⁴ https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

⁵ <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará)⁶.

¿Cuáles son las conclusiones más relevantes de la Opinión Consultiva?

La OC es sistémica, vale decir, mantiene una línea de análisis jurídico sustentada en el contenido normativo de cada uno de los Instrumentos aplicables, los vincula entre sí, y luego responde los interrogantes formulados. Para facilitar la exploración inicial del contenido de la OC, y resaltar la importancia de las conclusiones, vamos a hacer una breve descripción de sus puntos más relevantes:

a) *Los derechos laborales deben ser considerados derechos humanos fundamentales.*

La Corte realiza un examen integrador de las normas protectorias de la libertad sindical contenidas en los instrumentos del *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, y avanza novedosamente en su vinculación con las *Normas Internacionales del Trabajo* -Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo-, y los pronunciamientos de sus órganos de control -Comité de Libertad Sindical y Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones-. Asimismo, y congruentemente, propone una interpretación comprensiva de los instrumentos regionales con las normas laborales contenidas en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos⁷, y va un paso más allá incorporando opiniones de la Corte Europea con relación a la Carta Social Europea.

Podemos concluir, acompañando el razonamiento de la Corte, que existe un conjunto de normas internacionales que protegen a los derechos humanos laborales, las cuales se integran en un sistema, conformando un núcleo jurídico inescindible. La libertad sindical entonces, incluyendo sus dimensiones de organización libre de la actividad sindical, la negociación colectiva y la huelga, gozan de la máxima protección en tanto derechos humanos fundamentales, y los Estados deben garantizar la plenitud del goce de estos derechos.

b) *La libertad sindical comprende tanto a los trabajadores del sector privado como a los del sector público.*

La Corte reconoce que la extensión del derecho a la libertad sindical, en tanto derecho humano fundamental, no contiene ninguna restricción para los trabajadores del sector público. Esto implica el ejercicio del derecho en todas sus dimensiones, entre ellas, constituir sindicatos, negociar colectivamente, y decretar la huelga.

El reconocimiento no es en abstracto, mucho menos solo declarativo, es un derecho concreto, por lo cual los Estados deben garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la libertad sindical, es más, la Corte señala que deben promoverlo, y eliminar toda traba legislativa y/o administrativa, que pudiera entorpecerlo o impedirlo.

c) *La libertad sindical debe ser amplia, y tiene vinculación directa con el conjunto de los derechos humanos.*

La Corte realizó una descripción comprensiva de las distintas actividades que integran la faz organizativa de la libertad sindical -derecho a crear sindicatos, constitución sin autorización previa estatal, protección a la actividad sindical, elección libre de representantes, etc.- este aporte sistemático de la OC fortalece el concepto y le otorga protección a los elementos instrumentales que son condición necesaria para ejercer el derecho a la sindicalización.

En materia de organización también la Corte, en sintonía con la doctrina de la OIT, avaló la compatibilidad de la libertad sindical con los sistemas de negociación colectiva que le otorgan titularidad exclusiva al sindicato más

⁶ <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

⁷ Entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), y el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales (1966).

representativo, así como con aquellos en los cuales se integran las representaciones plurales de distintos sindicatos.

La OC plantea además, la importancia de proteger la libertad sindical como herramienta de construcción y generación de nuevos derechos. Pensados como conquistas, el reconocimiento de los derechos humanos muchas veces surge de conflictos sociales en un tránsito por las etapas clásicas de prohibición-aceptación-reconocimiento. La protección de la libertad sindical, permite entonces el ejercicio de otros derechos humanos, así como la lucha por conquistar -crear- nuevos derechos.

d) La consagración del derecho a la huelga dentro de los derechos humanos laborales.

Este es quizás el punto más grato para el movimiento sindical internacional de la Opinión Consultiva, que desmantela todos los argumentos que el grupo de empleadores sostiene desde 2012 en la OIT cuando bloquearon los debates de la Comisión de Aplicación de Normas sosteniendo con discursos falaces y mezquinos que el Convenio 87 no contenía el reconocimiento del derecho a la huelga.

La Corte es muy clara expresando que el derecho de huelga es uno de los derechos humanos laborales fundamentales, admite que no está taxativamente reconocido en los convenios de la OIT, pero sostiene que el artículo 3 del Convenio 87 reconoce el derecho de los sindicatos a organizar con plena libertad sus actividades y formular su programa de acción, asociando este punto con el argumento del Comité de Libertad Sindical que ha calificado a la huelga como un *“corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el convenio 87”*.

No se queda la Corte en formalismos, y avanza en una interpretación conceptual al sostener que *“la huelga constituye un medio legítimo de defensa de los intereses económicos, sociales y profesionales. Se trata de un recurso que ejercen los trabajadores y las trabajadoras como medio de presión sobre el empleador a fin de corregir una injusticia, o bien para la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se plantean en las empresas y que interesan directamente a los trabajadores y las trabajadoras”*. Y con relación a la garantía de su ejercicio, señala que *“los Estados deben respetar y garantizar que éste pueda ser ejercido de manera efectiva por todos los trabajadores y las trabajadoras, sin discriminación. Para tales efectos, deben adoptarse aquellas medidas necesarias para evitar que las condiciones y requisitos previos para que se establezca la huelga constituyan un obstáculo para su efectiva realización”*.

e) Los Estados deben garantizar el ejercicio de la libertad sindical protegiendo a los líderes sindicales.

La Corte insiste en la obligación de los Estados de garantizar el derecho humano por excelencia, el derecho a la vida, y por tanto deben adoptar medidas especiales para la protección de la vida de los sindicalistas, especialmente cuando estos realicen sus labores de representación en contextos de violencia, para que puedan ejercer su derecho a la libertad sindical.

f) Los Estados deben promover la participación sindical de las mujeres y de los colectivos LGBTI.

Comienza la OC con la prohibición clásica que prescribe el impedimento a *“realizar cualquier conducta que pueda ser considerada discriminatoria respecto del ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres”*, para luego posicionarse proactivamente, señalando que *“los Estados deben adoptar aquellas medidas positivas necesarias para revertir o cambiar situaciones discriminatorias, lo cual requiere al Estado avanzar en la existencia de una igualdad real entre hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos sindicales”*.

No solo la Corte plantea principios genéricos, avanza en conceptos concretos como la necesidad de adoptar medidas para lograr una participación equilibrada y proporcional de los hombres y las mujeres en el espacio

laboral, eliminar las barreras que impidan a las mujeres participar activamente en sindicatos y en sus cargos de dirección, y la protección de las lideresas sindicales contra actos de violencia, y cualquier otra forma de discriminación, que ocurra dentro o fuera de la vida sindical.

La Corte advierte además, que la perspectiva de género con la cual deben interpretarse los Instrumentos de Derechos Humanos debe ser inclusiva de otros grupos de personas en situación de vulnerabilidad, como son las personas LGBTI, por lo cual *“ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual, su identidad de género y/o su expresión de género”*.

g) No es posible derogar “in peius” las protecciones establecidas por la legislación laboral a través de la negociación colectiva.

La Corte reconoce *“la naturaleza protectora del derecho laboral”*, y sostiene meridianamente que permitir que la ley laboral pueda ser derogada *in peius*, a través de la negociación colectiva, colocaría a los trabajadores en una situación de mayor desventaja vulnerando la protección establecida en las normas nacionales e internacionales.

h) Los Estados deben extender la protección de la libertad sindical a los trabajadores que desarrollan su tarea mediante plataformas digitales.

La OC no solo abarca los aspectos tradicionales de la libertad sindical, también incorpora las dimensiones que cuestionan los alcances del sistema protectorio y lo desafían a buscar respuestas novedosas para conservar su vigencia. Es por ello que la Corte sostiene que deben reconocerse a los trabajadores que realizan sus tareas mediante teletrabajo, o a través del uso de plataformas digitales, o en contextos de trabajo con aplicación de nuevas tecnologías, la protección de sus datos, la vida privada, condiciones de trabajo, y especialmente, el ejercicio pleno de sus derechos laborales y sindicales, derechos que deben ser garantizado por los Estados.

A modo de conclusión:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo en su Opinión Consultiva muchas de las cosas que venimos sosteniendo desde el movimiento sindical internacional y nos era negado por los lobistas del poder corporativo que cooptaron y dirigen la estrategia de los empleadores en la OIT. Debemos animarnos y tomar esta confirmación de nuestra verdad para fortalecer la estrategia y pasar a la ofensiva.

En esta década de relaciones diplomáticas que llevamos desde la crisis de la Comisión de Aplicación de Normas de 2012 -el bloqueo de los empleadores- no hemos obtenido avances, y por el contrario, vemos una ofensiva para desmantelar el sistema normativo, desvirtuar el rol de los organismos de control, y domesticar al sindicalismo.

Desde 2020 venimos enfrentando la pandemia del Covid que profundizó la desigualdad y la pobreza en el mundo, es necesario que el sindicalismo se fortalezca para poner al pueblo por encima del lucro, generar un nuevo modelo social centrado en las personas, y enfrentar al capitalismo -siempre resiliente- desde una propuesta política sustentable y progresista basada en la igualdad real, el respeto a las minorías, y la sustentabilidad ambiental, eso solo es posible, en un mundo en donde se respete plenamente la libertad sindical.

Marcelo Di Stefano

Dirigente de FATUN/Argentina

Miembro del Consejo Ejecutivo Mundial de la Internacional de Servicios Públicos