



TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: prioridades y planes de acción para la cooperación técnica relativa a la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

I. Introducción

1. La Conferencia Internacional del Trabajo examinó en su 97.^a reunión (junio de 2008) el Informe global titulado *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*. En él se facilitaba información sobre las tendencias recientes y las novedades registradas en todo el mundo respecto a la práctica efectiva de los derechos de asociación, sindicación y negociación colectiva. En virtud del procedimiento instaurado con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y previa discusión de cada informe global, la Comisión de Cooperación Técnica del Consejo de Administración debe elaborar un plan de acción para promover las actividades en el ámbito de los derechos y principios considerados. El presente documento se preparó sobre la base del Informe global antes mencionado y de su discusión en la Conferencia; se somete a la Comisión a modo de plan de acción para los cuatro próximos años.
2. En junio de 2008, la Conferencia Internacional del Trabajo también adoptó la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. En la nueva Declaración (sección 1A, iv)) se recalca que la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son particularmente importantes para permitir el logro de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT.

II. Principales esferas de interés

3. En la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo se reconoce que la OIT y sus Estados Miembros comparten la responsabilidad de promover la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva. La OIT

presta asistencia para desarrollar las instituciones y fortalecer su capacidad mediante actividades de movilización, sensibilización, formación, y mediante servicios de asesoramiento y actividades de cooperación técnica.

4. La aplicación efectiva del principio del tripartismo es esencial para la cooperación técnica que la OIT presta en este ámbito; requiere no sólo la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sino también la de los gobiernos desde la fase de planificación hasta la de evaluación, pasando por la de aplicación. Ello explica la necesidad de que las Oficinas para las Actividades de los Empleadores y de los Trabajadores y sus respectivos especialistas radicados en las oficinas exteriores intervengan de lleno en todo el proceso.
5. Los proyectos de cooperación técnica relativos a la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva tienen por objeto garantizar un impacto duradero logrando resultados en seis esferas que guardan relación entre sí. Puede ocurrir que algunos proyectos de cooperación técnica incidan en más de una de ellas. Se propone que la OIT siga centrándose en las seis esferas de interés según se explica más adelante, con arreglo a las pautas de orientación que señale esta Comisión.

A. Reforma de la legislación del trabajo

6. La legislación nacional es esencial para tutelar los derechos de libertad de asociación, de libertad sindical, y de negociación colectiva. La articulación de marcos jurídicos idóneos y acordes con lo dispuesto en las normas internacionales del trabajo permite cultivar un entorno que propicia unas relaciones laborales sanas, fomenta el crecimiento económico sin por ello dejar de mejorar las salvaguardias para los trabajadores y los empleadores, y permite hacer extensiva la libertad de asociación y la libertad sindical a categorías de trabajadores que, de lo contrario, quedarían privadas de esos derechos. Se facilita a los mandantes de la OIT asistencia en respuesta a las solicitudes que cursan en relación con reformas legislativas, que requieren celebrar reuniones tripartitas destinadas al examen de códigos de trabajo, evacuar consultas sobre enmiendas legislativas aplicables, y realizar esfuerzos para divulgar las leyes una vez adoptadas. El Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT), de Turín, también seguirá impartiendo formación en aras de una reforma participativa de la legislación del trabajo.

B. Fortalecimiento de la capacidad de las administraciones del trabajo

7. Un componente clave de la cooperación técnica es el fortalecimiento de la capacidad institucional para permitir a los gobiernos aplicar de manera efectiva la legislación del trabajo y dirimir los conflictos surgidos en las relaciones laborales. En cooperación con el Centro de Turín, la asistencia técnica prestada en este ámbito también consiste en impartir a miembros de la judicatura formación sobre los principios y derechos de libertad de asociación, de libertad sindical y de negociación colectiva, mediante la organización de talleres para jueces de tribunales supremos, así como para inspectores del trabajo y otros funcionarios del Estado que son responsables de velar por el efectivo cumplimiento de la legislación del trabajo. En vista del cometido fundamental que los parlamentos cumplen en la ratificación de los convenios y la adaptación de la legislación nacional a las normas internacionales, se seguirán impartiendo cursos destinados con carácter específico a parlamentarios.

C. Robustecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

8. El fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales es un elemento esencial de la asistencia técnica de la OIT. En efecto, las organizaciones de empleadores y de trabajadores necesitan una capacidad y unos conocimientos sólidos para velar por el ejercicio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La negociación colectiva presupone sensibilizar considerablemente a los interlocutores sociales y brindar formación a sus representantes. La capacitación también ayuda a crear una red de expertos nacionales en normas del trabajo.
9. La Oficina de Actividades para los Trabajadores respalda el desarrollo de sindicatos representativos, independientes y democráticos en todos los Estados Miembros de la OIT mediante la asistencia técnica, la formación y las labores realizadas en las oficinas exteriores. Los especialistas de las oficinas subregionales han brindado un respaldo continuo a los sindicatos en la realización de sus actividades. Los servicios que prestan consisten en preparar manuales didácticos y material audiovisual para los trabajadores, impartir a éstos formación sobre las normas del trabajo y la negociación colectiva, además de apoyar las campañas sindicales y las estrategias de organización.
10. La Oficina de Actividades para los Empleadores se encarga de fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores para que representen y sirvan a sus afiliados. La existencia de organizaciones robustas y representativas es indicativa de que la libertad de asociación se pone en práctica y es un requisito esencial para lograr un diálogo social efectivo. Dichas organizaciones también desempeñan un papel importante en brindar a sus afiliados formación y servicios en materia de relaciones laborales, incluso conocimientos en materia de negociación colectiva que contribuyen a la promoción de la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva a escala empresarial.
11. Las actividades seguirán centrándose en el fortalecimiento de la capacidad para que las organizaciones de empleadores puedan atender las necesidades de sus afiliados. Se procurará utilizar recursos extrapresupuestarios para promover la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva para las organizaciones de empleadores mediante: 1) el fortalecimiento de su potencial de movilización y representación a fin de maximizar la participación efectiva de las organizaciones de empleadores en el diálogo programático y de generar así un entorno que propicie la libertad de asociación, la libertad sindical, la negociación colectiva y la reforma de la legislación laboral; 2) el robustecimiento de la capacidad de las organizaciones de empleadores para prestar a sus afiliados asesoramiento, orientación y servicios sobre la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva, y 3) la definición y documentación de prácticas idóneas de diálogo social y negociación colectiva destinadas a aumentar el empleo, la productividad y la competitividad.
12. La OIT también presta asistencia para desarrollar las aptitudes de negociación mediante programas de formación conjuntos para sindicalistas y directivos, incluso talleres conjuntos. La formación puede servir también para crear una red de formadores entre los dirigentes sindicales. La formación que se ofrece a las organizaciones de empleadores puede facilitar el diálogo social, con el fin de desarrollar, por ejemplo, sus calificaciones en materia de negociación y negociación colectiva y de ayudarles a materializar ganancias en términos de productividad gracias a una cooperación efectiva entre los trabajadores y los directivos.

13. Si bien en muchos países prevalece el pluralismo sindical, a veces existen problemas en lo que respecta a la representatividad de los sindicatos y las organizaciones de empleadores. La OIT seguirá ayudando a los países y a los mandantes, cuando así lo soliciten, a fijar criterios y a establecer métodos para la determinación de la representación sindical, a tenor de las conclusiones y recomendaciones de los órganos de control.
14. Las actividades de cooperación técnica destinadas a grupos vulnerables incluye la formación, el fortalecimiento de la capacidad y la asistencia directa a los interlocutores sociales en su constante labor con los colectivos vulnerables, como el de los trabajadores migrantes. A modo de ejemplo valga citar las pautas de orientación que se facilitan en un manual que la OIT elaboró para ayudar a los sindicatos a atender las necesidades propias de los trabajadores migrantes. Los trabajadores del sector rural, que constituyen otro importante grupo vulnerable, también necesitan formación y fortalecimiento de su capacidad. El Centro de Turín ha elaborado una serie de actividades a este respecto. Las actividades de asistencia técnica también deberían ayudar a consolidar el potencial de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para actuar incluso en la economía informal.

D. El desarrollo del tripartismo y la creación de instituciones

15. El tripartismo es la piedra angular de la OIT. En algunos países la Organización ha ayudado a crear instituciones tripartitas, como comisiones asesoras tripartitas en materia laboral, y a formar a miembros y secretarías de comisiones. En los últimos años varios programas de acción sectoriales se centraron en el fortalecimiento de la capacidad con miras a fomentar el diálogo social, la cooperación en el lugar del trabajo y la negociación colectiva institucionalizada. Se celebran reuniones tripartitas internacionales (o reuniones paritarias en el caso de los sectores del servicio público) encargadas de propugnar en los planos empresarial, sectorial y de los servicios una mejora de las relaciones institucionalizadas entre la dirección y los trabajadores. Se definen las necesidades en materia de formación y se analizan políticas. Es preciso prestar más asistencia a los mandantes respecto a la utilización, en la esfera del diálogo social, de los repertorios de recomendaciones prácticas, las directivas y las recomendaciones internacionales destinados a cada sector, aplicables al diálogo social, incluida la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva. El Sector de Diálogo Social de la OIT tiene un papel esencial que desempeñar en este campo.

E. La prevención y la resolución de conflictos

16. Fortalecer la capacidad de los gobiernos y los interlocutores sociales para prevenir y dirimir los conflictos es un elemento importante para el ejercicio de la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva. Es posible elaborar marcos de resolución de conflictos y mediación con la instauración de consejos arbitrales tripartitos independientes, u órganos paritarios análogos en los servicios públicos y con actividades de formación y tutoría para árbitros, capacitación para conciliadores y difusión de material para sensibilizar a la opinión pública. La OIT presta este tipo de apoyo mediante proyectos de cooperación técnica y, en colaboración con el Centro de Turín, ha elaborado programas de formación para fortalecer la capacidad de los conciliadores, los mediadores, los inspectores del trabajo y otros importantes funcionarios del ministerio del trabajo

F. Actividades de movilización y difusión de información

17. No pueden subestimarse los efectos que las actividades de movilización e intercambio de información surten en el fomento de la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva. Productos y actividades como videogramas, programas radiofónicos y talleres de formación sobre medios de comunicación de masas hacen posible difundir la información requerida. Las noticias, los debates televisivos y la impresión de material publicitario han conferido mayor relieve a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Gracias a la divulgación de estos conocimientos, las personas conocen mejor sus derechos y, de ser necesario, los medios existentes para recabar su tutela. Una estrategia eficaz para difundir información consiste en utilizar emisoras de radio y periódicos locales.

III. Plan de acción

18. El plan de acción sobre la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva tiene por objeto fortalecer y racionalizar las actividades que la OIT lleva a cabo en las seis esferas de interés antes mencionadas, y también movilizar tanto proyectos de cooperación técnica de gran envergadura como actividades de menor escala con fines de asistencia y asesoramiento técnicos, investigación y formación.
19. La OIT continuará respondiendo a las solicitudes directamente dimanantes de la labor de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia o del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración. En el primer caso, la responsabilidad de este seguimiento corresponde al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, que contará con el apoyo de otras unidades de la Oficina y de las oficinas exteriores competentes según el país de que se trate.
20. La OIT puede elegir entre toda una gama de actividades destinadas a fomentar la libertad de asociación y la negociación colectiva. Para poner en práctica el seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa en este ámbito, la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo ha de incorporarse a los programas de trabajo de las distintas unidades técnica competentes de la sede, así como de las estructuras regional y subregional, y del Centro de Turín. Ello reviste especial importancia en un momento en que se están emprendiendo los programas de trabajo decente por país de la OIT (PTDP) a escala nacional. Para conseguirlo es necesario que las oficinas exteriores definan las prioridades y las cuestiones que se desean tratar en estrecha consulta con los mandantes tripartitos de los Estados Miembros respectivos, posiblemente mediante exámenes y diálogos tripartitos de ámbito nacional.
21. Proseguirán las actividades para promover la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98 a fin de que se consiga el objetivo superior de una ratificación universal para 2015. Se puede dar un paso más para potenciar, sobre una base regional o subregional, un intercambio de conocimientos y experiencia entre los países que no hayan ratificado esos instrumentos, a fin de mejorar el respeto y la promoción de los principios y derechos de que se trata. En algunos de los países interesados de cada región, los mandantes pueden recibir asistencia a la hora de realizar sus propios análisis tripartitos de los obstáculos jurídicos y prácticos que coartan la ratificación de los convenios pertinentes y la aplicación de los principios y disposiciones en ellos recogidos. Atendiendo a los resultados de esos análisis, pueden elaborarse planes de acción tripartitos de ámbito nacional que pueden ponerse en práctica para superar los obstáculos definidos.
22. Otros elementos importantes del plan de acción propuesto son la investigación y el desarrollo de los conocimientos, lo cual supone definir y compartir las prácticas recomendadas. Los servicios de investigación de que dispone la OIT deberían seguir

indagando sobre los aspectos prácticos del cumplimiento de los principios de libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva en los diversos contextos nacionales, y deberían evaluar los correspondientes resultados socioeconómicos. Además, se seguirá investigando para fortalecer los conocimientos de la OIT relativos a las tendencias registradas en la negociación colectiva y la cobertura del tema en el mundo entero. Ello permitirá consolidar la base de conocimientos de la OIT y facilitar así su labor y el desempeño de sus funciones de movilización.

23. Los derechos de organización y negociación colectiva también pueden ser fomentados por varias organizaciones multilaterales y varios agentes internacionales en sus políticas y enfoques (por ejemplo, mediante instituciones financieras para el desarrollo, o bien acuerdos de comercio regionales y bilaterales), y por conducto de iniciativas como acuerdos marco internacionales y programas de responsabilidad social de las empresas. La Oficina seguirá fiscalizando esas iniciativas e influyendo activamente en ellas según lo estime necesario el Consejo de Administración.
24. La OIT debería seguir impartiendo formación y realizando actividades de fortalecimiento de capacidad para permitir a las organizaciones de empleadores y de trabajadores fomentar de manera efectiva los principios y derechos fundamentales, especialmente en materia de libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva, a fin de garantizar la participación de esas organizaciones en todo el proceso de aplicación y lograr un intercambio fructuoso de experiencias a ese respecto. El hecho de poner a disposición más formación para las administraciones del trabajo en los planos nacional y regional puede contribuir también a dar a conocer mejor los principios y derechos de que se trata y a lograr mayor sensibilización al respecto, amén de promover una aplicación más efectiva de esos principios.
25. Es necesario mantener una perspectiva sectorial y prestar una atención especial a los sectores y a las categorías de trabajadores y empleadores que la necesitan. Los derechos de libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva deberían hacerse extensivos a cuantas personas no los disfrutan, entre ellos los trabajadores rurales, los migrantes y quienes laboran en la economía informal y en las zonas francas industriales.
26. Con unos proyectos de gran envergadura que cubran un período considerado y supongan una inversión específica en términos presupuestarios y de recursos humanos sería posible cubrir a un tiempo varios de los objetivos y actividades mencionados en los párrafos anteriores. Esos proyectos pueden concebirse para un país o un grupo de países determinado, y elaborarse en consulta con los interlocutores sociales. El primer paso consiste en realizar un estudio nacional sobre las trabas que impiden aplicar los principios y derechos considerados. Es esencial la activa participación en estos proyectos por parte de los mandantes tripartitos, que al fin y al cabo son los futuros beneficiarios. Sin embargo, los proyectos que supongan actividades de gran envergadura requerirán un volumen de financiación superior al consignado en el Presupuesto Ordinario de la OIT.
27. Desde que se creó el Programa sobre la Promoción de la Declaración, se han recibido unos 58 millones de dólares de los Estados Unidos para llevar a cabo los proyectos relativos a la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. La gran mayoría de esos fondos se recibió entre 2000 y 2003. Desde entonces se ha registrado un descenso paulatino en los gastos del Programa sobre la Promoción de la Declaración dedicados a las actividades directamente vinculadas a la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva, ya que si bien en 2003 se disponía de unos 10 millones de dólares de los Estados Unidos, en 2007 se contaba con alrededor de 2 millones y medio de dólares. De estas cifras cabe colegir que si bien los Estados donantes reconocen la importancia que en general revisten los proyectos de cooperación técnica de la OIT, rara vez se expresa la promoción de la libertad de asociación,

la libertad sindical y la negociación colectiva como objetivo singular o específico, pese a consensuarse que la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva contribuyen a la instauración de la buena gobernanza y la democracia.

28. Los Expertos Consejeros independientes de la Declaración recomendaron en el informe que presentaron al Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2008 que se dirigiese un llamamiento a la comunidad de donantes para que aportasen un volumen considerable y duradero de recursos extrapresupuestarios destinados a la cooperación técnica, para poder atender las solicitudes cada vez más numerosas manifestadas por los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deseosos de beneficiarse de actividades de fortalecimiento de capacidad en relación con la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

29. *El Consejo de Administración estimará tal vez oportuno refrendar el plan de acción para promover la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva descrito en los párrafos 18 a 28 supra, y pedir que, mediante la Comisión de Cooperación Técnica, se le mantenga informado de la realización efectiva de las actividades propuestas.*

Ginebra, 2 de octubre de 2008.

Punto que requiere decisión: párrafo 29.