



Organización
Internacional
del Trabajo

► Libertad Sindical, Diálogo Social y Resolución de Conflictos: Actas de la Conferencia Subregional de 2024

Ciudad de Panamá, 18-21 de marzo de 2024



Organización
Internacional
del Trabajo



► Libertad Sindical, Diálogo Social y Resolución de Conflictos: Actas de la Conferencia Subregional de 2024

Ciudad de Panamá, 18-21 de marzo de 2024



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Para consultar una copia de la licencia, véase <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: *Libertad Sindical, Diálogo Social y Resolución de Conflictos: Actas de la Conferencia Subregional de 2024, Ciudad de Panamá, 18-21 de marzo de 2024, Panamá: Oficina Internacional del Trabajo, 2024, © OIT.*

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), a rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN: 9789220412893 (impreso)

ISBN: 9789220412909 (pdf web)

Publicado también en inglés: *Freedom of association, social dialogue and conflict resolution: Proceedings of the 2024 Subregional Conference, Panama City, 18-21 March 2024*, ISBN 9789220413043 (impreso), ISBN 9789220413050 (pdf web).

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

► Índice

Presentación	6
► I. Parte. Introducción general a la conferencia	7
1. Participantes	8
2. Programa desarrollado	9
► II Parte. Conferencia inaugural y discursos de las autoridades	10
1. Conferencia inaugural: Acción y relevancia del Comité de Libertad Sindical. Especial referencia a América Central, Panamá y República Dominicana	11
2. Presentación: Iniciativa regional de la OIT para el fortalecimiento del diálogo social y relaciones laborales	15
3. Presentación: Iniciativas de la OIT para fortalecer los sistemas de relaciones laborales en Latinoamérica y promover la resolución de los conflictos a nivel nacional. Evolución y perspectivas	18
► III Parte. Informe central de la conferencia: El Comité de Libertad Sindical: su influencia en la región latinoamericana	21
1. La OIT y la América Latina: a modo de exordio	22
2. La evolución de las normas internacionales del trabajo en materia de libertad sindical	26
3. El camino hacia la adopción de los convenios núm. 87 y 98	29
4. La creación del Comité de Libertad Sindical	31
5. El control especial de aplicación: el procedimiento ante el CLS	32
6. Las quejas presentadas ante el CLS provenientes de países de América Latina: la insuficiencia de una estadística	33
► IV Parte. Experiencias de las mesas tripartitas y experiencias comparadas	38
1. Experiencias de las Mesas y Comisiones de Normas Internacionales de Trabajo y Resolución de Conflictos	39
2. Experiencias comparadas sobre mecanismos de solución de conflictos	49
► V Parte. Talleres	60
1. Resultados del taller 1: información, formación y capacitación	61
2. Resultados del taller 2: intervención y gestión	62
3. Resultados del taller 3: mecanismos de seguimiento de las recomendaciones de los órganos de control de la OIT en general y del CLS en particular	63
Conclusiones	64

► **Presentación**

La presente publicación contiene las actas de la Conferencia Subregional de Libertad Sindical, Diálogo Social y Resolución de Conflictos, evento coorganizado por la Escuela Interamericana de Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos (EI-DiSTReC), de la Universidad de Panamá, con la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, con el apoyo del Servicio de Libertad Sindical de la OIT. La conferencia se llevó a cabo en la ciudad de Panamá entre los días 18 y 21 de marzo de 2024.

El evento reunió representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como también gobiernos de la subregión de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, y contó, además, con la participación técnica de expertos sobre la materia de países como Panamá, Honduras, la República Dominicana, Colombia, México y los Estados Unidos de América. Adicionalmente, recibió el aporte técnico de la OIT y de expertos internacionales. Tal conjunción de información y análisis permitió que se lograra un alto nivel en la discusión y en las conclusiones a las que se llegó.

El evento se realizó en dos partes. Por un lado, los especialistas, técnicos y autoridades invitadas expusieron insumos científicos sobre el tema para generar una discusión. Por otra parte, se realizaron trabajos en grupos bajo la metodológica de talleres para generar una discusión sobre los temas relacionados con diálogo social, en los que participaron tanto los participantes tripartitos de la conferencia como los especialistas de la OIT y de la EI-DiSTReC.

Resulta importante observar que fruto de las discusiones realizadas en los talleres se logró llegar a una serie de conclusiones y recomendaciones de posibles acciones a seguir, las cuales figuran al final de la publicación. Estos resultados constituyen un insumo que puede servir de orientación para los mandantes tripartitos de la subregión para su posible implementación en el corto y mediano plazo.

El diálogo social y el tripartismo se encuentran en el centro de la agenda de trabajo decente de la OIT. Su promoción y fortalecimiento constituyen una prioridad para el actuar de la OIT en la región latinoamericana. Para ello, la generación de conocimiento que permita enriquecer el intercambio de experiencias y el desarrollo de políticas públicas en materia de diálogo social se puede alimentar con eventos conjuntos como esta conferencia.

Para la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe y EI-DiSTReC la publicación de estas actas constituye un aporte a la discusión sobre el fortalecimiento del diálogo social en la región.

Vasco Torres De León

Director General
EI-DiSTReC

Ana Virginia Moreira Gomes

Subdirectora General
Directora Regional
Directora Regional de la Oficina Regional
de la OIT para América Latina y el Caribe



► I parte.

Introducción general a la conferencia



► 1. Participantes

La Conferencia Subregional de Libertad Sindical, Diálogo Social y Resolución de Conflictos, realizada del 18 al 21 de marzo de 2024 en la ciudad de Panamá, contó con la participación de 29 delegados oficiales de Honduras, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, la República Dominicana y Panamá. Además, asistieron 68 personas vinculadas a las relaciones laborales del país sede del evento, así como de la subregión y otras partes.

En total, estuvieron representados 11 países: México, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, la República Dominicana, Colombia, Panamá, Venezuela, Sudáfrica y los Estados Unidos de América.

Un total de 13 conferencistas participaron en el evento, incluidos representantes del Consejo de Administración de la OIT:

Consejo de Administración

- Gerardo Martínez, Representante del Grupo de Trabajadores del Consejo de Administración
- Manuel Terán, Representante del Grupo de Empleadores del Consejo de Administración
- Evance Kalula, Presidente del Comité de Libertad Sindical

La OIT estuvo representada por otros 9 oficiales de distintas oficinas:

Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

- Ana Virginia Moreira, Subdirectora General y Directora Regional de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Servicio de Libertad Sindical

- Karen Curtis, Jefa del Servicio de Libertad Sindical
- Xavier Beaudonnet, Especialista del Servicio de Libertad Sindical

Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

- Juan Hunt, Director
- Fernando García, Especialista en Legislación Laboral y Diálogo Social
- Blanca Peralta, Especialista en Normas Internacionales y Legislación Laboral
- Randall Arias, Especialista senior en Actividades para los Empleadores
- Amanda Villatoro, Especialista senior en Actividades para los Trabajadores

Oficina de la OIT para México y Cuba

- Elizabeth Echeverría, Coordinadora del proyecto Observación y Compromiso para la Realización de los Derechos de Libertad Sindical y de Negociación Colectiva (OBSERVAR)

Además, participaron:

- Jaime Escobar, Secretario Ejecutivo del Consejo Económico y Social de Honduras
- Sabrina De La Cruz, Viceministra de Relaciones Sindicales y Empresariales del Ministerio de Trabajo de la República Dominicana
- Rolando Murgas, profesor emérito de la Universidad de Panamá

- Juan Nicolas Escandón, Director de Derechos Fundamentales del Ministerio de Trabajo de Colombia
- Humberto Villasmil, profesor de la Universidad Andrés Bello de Venezuela
- Pablo Godoy, Representante de la Autoridad Nacional de Relaciones Laborales de los Estados Unidos de América
- Sergio Molina, Consejero de la Judicatura Federal de México

► 2. Programa desarrollado

El evento desarrolló el programa que a continuación se detalla y que consistió, esencialmente, en dos bloques: uno referido a exposición por expertos, técnicos especializados y autoridades de OIT, de temas sobre la problemática abordada y otro bloque dedicado a discutir, en talleres, los elementos de tal problemática. Aquí se mencionan las exposiciones presentadas y sus autores:

- Conferencia inaugural: Acción y relevancia del Comité de Libertad Sindical. Especial referencia a América Central, Panamá y República Dominicana
Por Evance Kalula, Presidente del Comité de Libertad Sindical de la OIT
- Reacciones de los representantes del sector empleador y trabajador del Consejo de Administración de la OIT
Por Gerardo Martínez (grupo de trabajadores) y Manuel Terán (grupo de empleadores)
- Presentación: Iniciativa regional de la OIT para el fortalecimiento del diálogo social y relaciones laborales
Por Ana Virginia Moreira, Subdirectora General y Directora Regional de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe
- Presentación: Iniciativas de la OIT para fortalecer los sistemas de relaciones laborales en Latinoamérica y promover la resolución de conflictos a nivel nacional. Evolución y perspectivas
Por Karen Curtis, Jefa del Servicio de Libertad Sindical de la OIT
- Presentación: Informe comparativo sobre las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical en la región de Latinoamérica con especial referencia a Centroamérica. Pasado, presente y líneas de evolución
Por Humberto Villasmil

Experiencias comparadas sobre mecanismos de resolución de conflictos

- Presentación: Experiencias de las Mesas y Comisiones de Normas Internacionales del Trabajo y Resolución de Conflictos
Por Jaime Escobar (Honduras), Rolando Murgas Torrazza (Panamá) y Sabrina De la Cruz (la República Dominicana)
- Presentación: Experiencia de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT)
Por Juan Nicolás Escandón (Colombia)



Organización
Internacional
del Trabajo

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE TRABAJO
Y DESARROLLO LABORAL



Conferencia Subregion
LIBERTAD SINDI
DIÁLOGO SOCIAL
RESOL

► **II parte.**

**Conferencias
inaugurales y
discursos de las
autoridades**



► 1. Conferencia inaugural: Acción y relevancia del Comité de Libertad Sindical. Especial referencia a América Central, Panamá y República Dominicana

Por Evance Kalula, Presidente del Comité de Libertad Sindical de la OIT

1.1. Agradecimiento especial

En primer lugar, quisiera expresar un profundo agradecimiento a la Ministra de Trabajo de Panamá, Sra. Doris Zapata, y al Director de la EI-DiSTReC, Sr. Vasco Torres, por su amable invitación a Panamá. También quisiera expresar mi más alto agradecimiento a la EI-DiSTReC y a la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana por convocar esta conferencia tripartita, cuyo tema es extremadamente relevante y oportuno, además de estar plenamente en consonancia con los propósitos y la filosofía del Comité de Libertad Sindical (CLS).

Saludo a todos los oradores y participantes de este evento, a los miembros del Consejo de Administración de la OIT, a los representantes de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI), a los mandantes tripartitos de ocho países, a nuestros invitados de importantes organismos nacionales de Colombia, México y los Estados Unidos, así como a los representantes de la Oficina Internacional del Trabajo, entre ellos la Directora Regional de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe, la Jefa del Servicio de Libertad Sindical y el Director de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

La presencia de todas estas personalidades e instituciones demuestra la importancia de los temas que nos reúnen en esta mesa: la libertad sindical y el diálogo social, así como la utilidad de consolidar las relaciones laborales, incluso mediante el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de resolución de disputas. Pero primero, permítanme volver a lo básico y recordar la importancia fundamental de la libertad sindical y el diálogo social para la democracia, la justicia social y el desarrollo sostenible.

1.2. La importancia central de la libertad sindical, la negociación colectiva y el diálogo social para la democracia, la justicia social y el desarrollo sostenible

Es evidente para todos los participantes en este evento que estos principios han estado en el centro de la arquitectura institucional y normativa de la OIT desde 1919. Esto se demuestra por el lugar que ocupan en la Constitución de la OIT y en las diversas declaraciones adoptadas desde entonces, desde la Declaración de Filadelfia de 1944, anexa a la Constitución de la OIT, hasta la Declaración del Centenario de 2019. Asimismo, se reflejan en los dos convenios fundamentales, el núm. 87 y el núm. 98, así como en varios convenios técnicos que los complementan.

¿Qué podría ser más natural que reconocer esta importancia para una institución tripartita como la OIT? Sin el reconocimiento efectivo de la libertad sindical, no pueden existir organizaciones independientes de trabajadores y empleadores, y, en consecuencia, no pueden establecerse sistemas eficaces de negociación colectiva y diálogo social. Debido al carácter habilitante de estos derechos y principios, tampoco pueden existir sin ellos sistemas equilibrados de relaciones laborales que garanticen un trabajo decente para todos.

En este sentido, deseo subrayar la sabiduría progresista de los miembros fundadores de la OIT, entre los que se encontraban muchos de sus países, quienes comprendieron muy claramente que la plena

participación de los representantes de la economía real en la toma de decisiones económicas y sociales es un elemento necesario para la democracia, el equilibrio y el desarrollo económico y social sostenible y para la resolución pacífica de conflictos. “Si quieres la paz, cultiva la justicia. Si quieres justicia, cultiva el diálogo social”, este es sin duda uno de los mantras clave de la OIT.

A más de 100 años de la creación de la OIT, el reconocimiento legal e institucional de la importancia de la libertad sindical, la negociación colectiva y el diálogo social se han extendido mucho más allá de nuestra organización, tanto a nivel nacional como en todo el sistema multilateral internacional.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, los dos Pactos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1966 y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, todos han consagrado la importancia de la libertad sindical tanto como un derecho humano civil y político, como económico y social. Varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, no solo el ODS 8 sobre desarrollo económico y trabajo decente, sino también el ODS 10 sobre la reducción de las desigualdades y el ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas, necesitan de sistemas maduros de relaciones laborales y diálogo social. Varios acuerdos de libre comercio de los que son parte sus países también contienen cláusulas importantes sobre libertad sindical, negociación colectiva y relaciones laborales.

Me gustaría elogiar aquí el notable y pionero compromiso de sus países a este respecto, ya que todos los países de la subregión han ratificado los convenios núm. 87 y 98, y en la mayoría de los casos, lo han hecho muy temprano en el decenio de 1950. Garantizar el funcionamiento eficaz de las relaciones laborales es, por supuesto, un proceso continuo que debe ser fomentado en todo momento. Ciertamente no faltan desafíos y el marco de las relaciones laborales debe constantemente tomar en cuenta y adaptarse a los cambios del mundo del trabajo. A su vez, la libertad sindical, la negociación colectiva y el diálogo social son particularmente importantes en tiempos de mutaciones rápidas, ya que ayudan a encontrar soluciones equilibradas y pacíficas a los nuevos problemas que pueden surgir.

Y llegados a este punto, permítanme referirme al organismo que tengo el inmenso honor de presidir desde 2019: el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT.

1.3. El mandato y la relevancia del Comité de Libertad Sindical

En el momento en que la OIT adoptaba los dos convenios fundamentales núm. 87 y 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva, también decidió crear un procedimiento especial de control y un nuevo órgano de supervisión, de carácter tripartito y universal en su alcance, con el fin de proteger y promover la libertad sindical en todos los países miembros de la OIT y de la ONU, que hayan ratificado o no los referidos convenios. Así fue como el Consejo de Administración de la OIT creó en 1951 el Comité de Libertad Sindical (CLS).

El CLS es un órgano tripartito del Consejo de Administración compuesto por 6/6/6 miembros tripartitos que actúan a título personal y está presidido por una personalidad independiente. Como se explica en su recopilación de decisiones, el CLS examina supuestas violaciones de los principios de libertad sindical y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva consagrados en la Constitución de la OIT (Preámbulo), en la Declaración de Filadelfia y expresados por Resolución de la OIT de 1970. Su mandato consiste en establecer si una determinada legislación o práctica cumple con los principios de libertad sindical y negociación colectiva establecidos en los convenios pertinentes. El CLS no es un tribunal y el objetivo del procedimiento especial sobre libertad sindical no es culpar ni castigar a nadie, sino más bien entablar un diálogo tripartito constructivo para promover el respeto de los derechos sindicales en la ley y en la práctica mediante la adopción de recomendaciones y el seguimiento de su implementación.

Si bien es de naturaleza específica, el CLS lleva a cabo sus tareas en sinergia con los demás procedimientos de control y órganos de supervisión de la OIT. Con frecuencia remite el seguimiento de los aspectos legislativos de los casos que ha examinado a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. A su vez, el Consejo de Administración le remite lo establecido en el artículo 24

relativo a alegatos de violación de la libertad sindical y de convenios colectivos. Del mismo modo, a menudo se le encomienda realizar un seguimiento de la aplicación de las comisiones de investigación creadas de conformidad con los artículos 26 y siguientes de la Constitución de la OIT cuando las quejas se refieren a la libertad sindical y la negociación colectiva.

Desde 1951, el CLS ha examinado más de 3 400 casos. La mayoría de las quejas examinadas han sido presentadas por organizaciones de trabajadores, aunque no hay que olvidar que quejas importantes presentadas por organizaciones de empleadores sobre su derecho de asociación y de sindicación también han sido y están siendo examinadas por el Comité, incluso en esta subregión. Más de 650 de estos casos se originaron en los países cubiertos por las oficinas de la OIT en San José y México, lo cual es bastante considerable. Sin embargo, es interesante observar que el número de casos actualmente activos ante el CLS provenientes de la mayoría de estos países ha disminuido significativamente en los últimos años.

Todas las recomendaciones del CLS se basan en un consenso tripartito alcanzado por los miembros del Comité. Tienen, por tanto, una legitimidad única, y ciertamente pueden contribuir, si se toman en cuenta y se aplican adecuadamente, a resolver los desafíos y dificultades planteados en las denuncias. De hecho, las recomendaciones del CLS han dado lugar a avances importantes en muchos países: han salvado vidas, han producido la liberación de dirigentes sindicales y empresariales, han contribuido a grandes avances en las categorías de trabajadores y empresarios cubiertos por la libertad sindical y la negociación colectiva en determinados países. Además, a menudo han ayudado a fortalecer el estado y las instituciones tripartitas responsables de proteger la libertad sindical y promover la negociación colectiva.

La subregión no es una excepción a este respecto y varios países han tenido en cuenta las recomendaciones del CLS al adoptar medidas importantes recientes destinadas, por ejemplo, a garantizar el carácter representativo de los sindicatos o a facilitar el registro de los sindicatos en el sector público.

En este punto, también me gustaría aprovechar la oportunidad para elogiar el compromiso de sus gobiernos al proporcionar información oportuna al Comité sobre casos específicos. También aprecio mucho su participación en las reuniones que regularmente tienen lugar en las sedes de la OIT entre el GRULAC (Grupo América Latina y el Caribe), mi persona y miembros tripartitos del CLS. Estas reuniones son un foro importante para actualizar a los gobiernos sobre cómo las actividades y los métodos de trabajo del CLS evolucionan y brindan una importante oportunidad para intercambiar opiniones.

Cada año, el CLS publica un informe anual de sus actividades y le invitamos a consultar su informe de 2023, que fue adoptado y publicado en su reunión de marzo del mes pasado.

Pero permítanme pasar ahora a lo que es el núcleo de esta reunión, es decir, el papel del diálogo social nacional en la promoción y avance de la libertad sindical y la negociación colectiva, y permítanme resaltar cómo este diálogo nacional está intrínsecamente conectado con el trabajo del CLS.

1.4. Logros del mandato del CLS y mecanismos de diálogo social nacional

Me gustaría reiterar aquí que el CLS está al servicio de los mandantes nacionales de la OIT para apoyarlos en la promoción y realización de la libertad sindical y la negociación colectiva. Estos objetivos no pueden lograrse plenamente sin una legislación nacional que cumpla con las normas de la OIT, sin instituciones públicas sólidas y actores sociales fuertes e independientes que se unen en un diálogo social tripartito efectivo.

En este contexto, las iniciativas encaminadas a crear o fortalecer mecanismos nacionales de diálogo social para abordar cuestiones de libertad sindical y negociación colectiva no solo son bienvenidas sino necesarias. Estos mecanismos nacionales de diálogo social pueden adoptar varias formas.

En algunos casos, se crean órganos tripartitos de mediación voluntaria y conciliación para resolver conflictos específicos relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva. El CLS siempre ha apoyado estas iniciativas y ha solicitado a la Oficina que proporcione asistencia técnica sobre este asunto. Respecto a denuncias presentadas ante el CLS, de hecho, este Comité busca fomentar la conciliación voluntaria a nivel nacional. Por cuestión de hecho, desde marzo de 2021, el denunciante de un caso ante el CLS y el gobierno afectado tienen la opción de celebrar una conciliación voluntaria que tiene el efecto de suspender el examen o estudio de la queja por parte del Comité por un periodo inicial de seis meses.

En algunos otros casos, los órganos tripartitos nacionales tienen la tarea de dar seguimiento a los comentarios de los órganos de control de la OIT, incluidas las recomendaciones del CLS, con el fin de identificar las acciones necesarias (incluso las de carácter legislativo cuando corresponda), para implementarlas.

Me gustaría destacar cómo estos dos tipos de iniciativas se complementan y se refuerzan mutuamente. Ambos, en sus respectivos niveles, contribuyen a generar confianza. Mientras que la solución de conflictos específicos puede proporcionar un alivio inmediato y concreto, la resolución duradera de conflictos y el fortalecimiento de las relaciones laborales solo se lograrán en un entorno jurídico e institucional que haya abordado los desafíos recurrentes y sistémicos identificados por los órganos de control de la OIT. Algunos de estos desafíos sistémicos en la subregión pueden abarcar cuestiones como la violencia antisindical, la interferencia con el nombramiento de representantes de los empleadores y el libre funcionamiento de dichas organizaciones, el rápido registro de los sindicatos en todos los niveles, la protección eficaz contra la discriminación antisindical, procedimientos eficaces y equilibrados para la negociación colectiva en el sector público, la promoción efectiva de la negociación colectiva en el sector privado, etc.

Por lo tanto, como presidente del CLS solo puedo alentarlos a que continúen sus esfuerzos para seguir desarrollando y fortaleciendo los mencionados mecanismos nacionales. Como entiendo que el evento está muy en línea con la estrategia actualmente desarrollada por la Oficina Internacional del Trabajo para apoyar el fortalecimiento de las relaciones laborales en América Latina, confío en que recibirá un apoyo efectivo en este sentido.

1.5. Breves observaciones finales

Como ya es hora de que concluya mi conferencia introductoria, quisiera reiterar mis felicitaciones a la EI-DiSTReC, al Ministerio de Trabajo de Panamá y a la Oficina Internacional del Trabajo por la organización de este evento que, sin duda, contribuirá a progresar en la promoción y realización de la libertad sindical a través de un diálogo social más fuerte y eficaz. Le deseo muchos éxitos en este cometido. Tengan la seguridad de que el CLS estará a su lado en este importante viaje.

► 2. Presentación: Iniciativa regional de la OIT para el fortalecimiento del diálogo social y relaciones laborales

Por Ana Virginia Moreira, Subdirectora General y Directora Regional de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe

La Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe lanzará, en conjunto con sus departamentos técnicos y oficinas en la región, la Iniciativa para el fortalecimiento del diálogo social y las relaciones laborales. Esta Iniciativa se llevará a cabo a través del trabajo con los constituyentes en los países de la región, con el objetivo de mejorar las relaciones colectivas de trabajo, especialmente en el ejercicio de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, la representación y participación de los sectores en las instancias de diálogo social, la promoción en la aplicación de las normas internacionales del trabajo y la creación y desarrollo de mecanismos de prevención y solución de los conflictos laborales.

2.1. Punto de partida: contexto y situación de los países de América Latina y el Caribe (ALC) en diálogo social y relaciones laborales

Los derechos fundamentales en el trabajo han encontrado reconocimiento normativo en instrumentos internacionales de derechos humanos, en normas internacionales de la OIT, a nivel constitucional y legal en los países de la región. Esta regulación tiene vías de protección administrativas y judiciales en sede nacional e incluso a través del sistema interamericano de justicia a nivel supranacional.

Además de su instalación en el bloque de constitucionalidad en nuestros países y la ratificación de los convenios internacionales del trabajo, las legislaciones nacionales han desarrollado y establecido los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva y mecanismos de solución de conflictos para atender los casos de infracciones que se presenten. Los esfuerzos por reforzar los mecanismos de solución de conflictos en los países resultan siempre una necesidad, atendiendo a la importancia de asegurar el ejercicio efectivo de los derechos y su incidencia en el sistema de relaciones laborales, el Estado de Derecho y en el desarrollo de las democracias.

En diferentes países de nuestra región se advierte i) la persistencia, constatada por los órganos de control de la OIT, de dificultades legislativas y prácticas para el pleno ejercicio de la libertad sindical y negociación colectiva; ii) bajas tasas de afiliación sindical y de cobertura de la negociación colectiva en un contexto de fuerte incidencia de la economía informal; iii) alta frecuencia de quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical, y iv) esfuerzos existentes por promover y fortalecer mecanismos de resolución nacional de los conflictos en materia de relaciones colectivas de trabajo.

Vega-Ruiz (2004) explica que el elevado número de quejas no necesariamente indica que esta región presente el peor escenario en el mundo por violar los derechos sindicales. Para el autor, un factor clave es quizás una mayor comprensión por ambas partes de la importancia de la ley, su valor y sus garantías, a todos los niveles, tanto a nivel nacional como internacional. La mayoría de los países latinoamericanos tiene una relación de larga data con la OIT (Villasmil y Carballo 2020). La mayoría de los países latinoamericanos son miembros fundadores de la Organización, y su membresía ha sido estable durante la mayor parte de este periodo. Bronstein refuerza este argumento, señalando que el número de quejas puede indicar que los actores sociales conocen y comprenden el sistema internacional de supervisión de la OIT. Los sindicatos de las Américas conocen, utilizan y valoran la función de los órganos de control de la OIT como parte de su estrategia jurídico-institucional de defensa de la libertad sindical. El análisis

anterior sugiere que el elevado número de quejas provenientes de América Latina puede ser el resultado de una combinación de un alto nivel de violaciones de la libertad sindical y la institucionalización de la libertad sindical y los principios de negociación colectiva.

En este marco y en estrecha colaboración con el Servicio de Libertad Sindical (LIBSYND) y los especialistas en normas internacionales del trabajo y derecho laboral de la región, los especialistas de las Oficinas de Actividades para los Trabajadores y los Empleadores (ACTRAV y ACTEMP), y los demás especialistas en relaciones laborales y diálogo social, se propone lanzar esta Iniciativa para los países de ALC. La Iniciativa considera los aportes y avances realizados por los países y por la OIT para proponer acciones que mejoren las relaciones laborales, la protección y el ejercicio de los derechos laborales, así como la promoción y aplicación de las normas internacionales del trabajo.

2.2. Ejes estratégicos de la Iniciativa

La OIT creará un equipo de expertos dedicado a las relaciones laborales y al diálogo social para responder a las necesidades de los mandantes. Este equipo apoyará el desarrollo de políticas nacionales, promoverá soluciones efectivas para los conflictos y contribuirá a construir una cultura de diálogo social maduro sobre una base sólida de relaciones laborales.

Con miras a aumentar el impacto del sistema de control y su capacidad para inducir cambios positivos a nivel nacional, el equipo trabajará con los mandantes para identificar áreas prioritarias de acción, así como las necesidades institucionales y de los mandantes, basándose en un análisis de los sistemas de control de la OIT, sus comentarios y recomendaciones.

Se implementará una estrategia doble para abordar de manera complementaria las necesidades a corto y mediano plazo.

Para responder a las necesidades y demandas a corto plazo, el equipo desarrollará un programa de trabajo para: *i)* apoyar el funcionamiento efectivo de los órganos de solución de conflictos laborales existentes en países con altas tasas de conflictos laborales y quejas ante los órganos de control de la OIT, y *ii)* proporcionar, previa solicitud, servicios de facilitación a las partes que hayan decidido participar en una conciliación voluntaria a nivel nacional en el contexto de una representación del artículo 24 o una queja del CLS.

El equipo también desarrollará un programa de trabajo para brindar asesoramiento de políticas públicas basadas en evidencia a los Estados miembros sobre opciones para abordar las causas profundas de los conflictos laborales y para promover una cultura de diálogo social maduro y relaciones laborales armoniosas. A tal efecto, el equipo: *i)* emprenderá investigaciones para documentar y analizar las causas profundas de los conflictos laborales en países con altas tasas de conflictos laborales; *ii)* realizará evaluaciones de las instituciones de resolución de conflictos laborales, incluidos los órganos nacionales de conciliación, así como de los mecanismos de diálogo social tripartito relacionados con cuestiones de normas internacionales del trabajo, y *iii)* facilitará la discusión tripartita al respecto y ofrecerá asistencia técnica para implementar sus resultados.

Se propone: *i)* establecer contactos regulares y vínculos de confianza con los mandantes tripartitos nacionales y fortalecer, a nivel nacional y regional, redes de apoyo al diálogo social y las relaciones laborales colectivas; *ii)* dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de los órganos de control en materia de libertad sindical y negociación colectiva; *iii)* facilitar la elaboración de estrategias regionales y nacionales de fortalecimiento del diálogo social y promoción de la negociación colectiva con miras a dar respuesta a las causas profundas de los conflictos laborales identificados por las observaciones de los órganos de control de la OIT y fomentar la confianza entre las partes, y *iv)* promover el desarrollo y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de resolución de conflictos y de las demás instituciones pertinentes en el ámbito de las relaciones laborales.

En esta iniciativa, se espera la participación activa de los mandantes con el fin de mejorar el sistema de relaciones laborales y las condiciones de trabajo en nuestros países, y tener una contribución efectiva y práctica para la justicia social.

Para ello, a través del trabajo con los mandantes —Gobiernos, representantes de las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores— en cada país y a nivel internacional, se propone desarrollar acciones tales como:

1. proporcionar asesoramiento técnico en el ámbito del diálogo social, las relaciones colectivas de trabajo y la resolución de conflictos a los mandantes de la OIT y a otras partes interesadas;
2. promover las normas internacionales del trabajo pertinentes, dando especial seguimiento con los mandantes tripartitos a los comentarios de larga data de los órganos de control de la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Brindar apoyo técnico a las medidas tomadas por los Gobiernos a este respecto con una responsabilidad de cada país en el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo;
3. apoyar el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes de la OIT para formular y aplicar políticas y programas en el ámbito del diálogo social, las relaciones laborales y la resolución de conflictos, con perspectiva de género;
4. preparar informes y evaluaciones técnicas de análisis con participación de los mandantes tripartitos nacionales, en particular con información de los principales obstáculos estructurales al ejercicio efectivo de la libertad sindical y la negociación colectiva en el país, y posibles vías de mejora por medio de las instituciones nacionales existentes;
5. promover el desarrollo y el fortalecimiento de los espacios de diálogo e intercambio entre los mandantes tripartitos nacionales con miras a fomentar la confianza entre las partes y promover una cultura de diálogo social maduro y constructivo. En materia de diálogo social, podrían impulsarse tanto las instancias como los procesos de diálogo en los países en estas materias, ya sea a través de instancias formales e institucionalizadas como de espacios ad hoc; a nivel de políticas nacionales como diálogo tripartito, de negociación colectiva como diálogo bilateral o de la colaboración y cooperación en el lugar de trabajo, como espacios de intercambio dentro de la empresa. La experiencia de las Mesas y Comisiones de Normas Internacionales del Trabajo resulta importante y una base de trabajo realizado para la atención de casos sobre libertad sindical y negociación colectiva en los países y sobre todo para evaluar en cada país si es necesario continuar con el esfuerzo de abrir espacios voluntarios para la atención de los casos que involucran normas internacionales del trabajo;
6. generar oportunidades para establecer alianzas técnicas y estratégicas e impulsar relaciones de colaboración con las agencias del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, especialmente aquellas de carácter regional, instituciones de investigación, el mundo académico, la sociedad civil, con miras a desarrollar y ejecutar programas conjuntos en materia de diálogo social, libertad sindical y promoción de la negociación colectiva;
7. promover el acceso a mecanismos de prevención y solución de conflictos a fin de asegurar espacios de comunicación entre las partes y búsquedas de opciones de solución a los conflictos. Ello requiere necesariamente brindar y ampliar la información con la que cuentan los actores sociales, promover capacitaciones para que puedan participar en los espacios de solución de conflictos, analizar la situación de los mecanismos existentes (su funcionamiento y la gestión de su procedimiento) y, especialmente, generar espacios de seguimiento de las recomendaciones de los órganos de control de OIT;
8. intercambiar experiencias y propuestas sobre buenas prácticas para sistematizar recomendaciones de los órganos de control de la OIT con miras a fortalecer los sistemas de relaciones laborales y evitar la repetición de quejas sobre cuestiones recurrentes, y
9. conducir, diseñar y realizar investigaciones innovadoras, inclusivas y con perspectiva de género, sobre cuestiones estructurales y emergentes, que respondan a las necesidades en constante evolución de los mandantes de la OIT y otras partes interesadas clave.

► 3. Presentación: Iniciativas de la OIT para fortalecer los sistemas de relaciones laborales en Latinoamérica y promover la resolución de los conflictos a nivel nacional. Evolución y perspectivas

Por Karen Curtis, Jefa del Servicio de Libertad Sindical de la OIT

Para mí también, en cuanto jefa del Servicio de Libertad Sindical de la OIT, es un honor y un enorme placer participar en este importante evento tripartito. Déjenme también sumarme a los agradecimientos y saludos dirigidos por el Sr. Kalula a los anfitriones de la conferencia y a sus expositores y participantes.

Antes de entrar de lleno —y en inglés— en el tema de mi exposición, quiero subrayar, al igual que el Sr. Kalula, el carácter complementario de los distintos objetivos de la conferencia que consisten, a la vez, en lograr dar un seguimiento sistemático a las distintas observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT, en particular las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, y, por otra parte, en fortalecer los mecanismos nacionales de resolución de conflictos.

Los dos objetivos efectivamente se retroalimentan y para conseguir sistemas de diálogo social y negociación colectiva robustos y sostenibles, es ciertamente importante contar con una base legislativa sólida acorde con las normas y principios de la OIT. En este sentido, estaré muy atenta a las conclusiones del seminario acerca del seguimiento de las recomendaciones de nuestros órganos de control y a la manera en la cual la Oficina puede brindar apoyo al respecto.

Quisiera ahora dedicar mi atención a las estrechas relaciones mantenidas entre la libertad sindical y el diálogo social.

De hecho, es un honor y un privilegio para mí hablar en este evento de importancia crítica en un momento cuando los desafíos globales han demostrado que ahora más que nunca se necesita un diálogo tripartito constructivo. Me siento especialmente alentada por el título del evento que sitúa a la libertad sindical como el primer elemento necesario para cualquier debate sobre el diálogo social y la resolución de conflictos.

Deseo expresar mi más profundo agradecimiento a la EI-DiSTReC que ha asumido con éxito la tarea de promover el conocimiento y la experiencia en el área de las normas internacionales del trabajo, fortaleciendo las capacidades de los interlocutores sociales para el diálogo y la mediación en conflictos. La OIT se enorgullece de haber estado asociada desde el principio a este foro que, de acuerdo con sus propios fines y objetivos, tiene la misión de promover relaciones laborales armoniosas y paz social.

Primero deseo abordar la importancia del diálogo social hoy en día y los requisitos previos para su funcionamiento eficaz desde una perspectiva global amplia. Luego diré algunas palabras sobre las lecciones que se pueden extraer del procedimiento especial de quejas de la OIT para crear el entorno necesario para cosechar los fundamentos de un diálogo social funcional antes de entregar la palabra a Xavier, quien hablará sobre las herramientas y medios de acción que emplea la OIT para apoyar a sus mandantes en el fortalecimiento de las relaciones laborales.

3.1. La importancia del diálogo social

De hecho, el diálogo social es más necesario que nunca en un clima de crecientes tensiones globales, conflictos sociales y crisis. El mundo se enfrenta a múltiples crisis entrelazadas y caracterizadas por una convergencia de riesgos económicos, medioambientales, geopolíticos y de seguridad que exigen mayor proactividad, capacidad de respuesta y acción impactante en todos los niveles. Los avances logrados en relación con las normas internacionales del trabajo se han estancado en muchas regiones o incluso se ha retrocedido décadas de progreso, lo que de paso no ha hecho más que alimentar aún más los conflictos sociales e intensificar las desigualdades. Con el espacio cívico retrocediendo, son cada vez más indispensables los esfuerzos realizados para fomentar un entorno para la representación democrática y participativa de los interlocutores sociales como medio para evitar conflictos sociales y encontrar respuestas sostenibles al estancamiento de la policrisis.

De hecho, estos esfuerzos se hacen eco de la Recomendación de la OIT sobre Trabajo Decente para la Paz y la Resiliencia para un enfoque múltiple a través del diálogo social con el cual se implementen estrategias coherentes e integrales para promover la paz, prevenir crisis, permitir la recuperación y desarrollar la resiliencia, con un papel clave para los interlocutores sociales bien situados para aprovechar la estabilidad y un entorno empresarial y laboral predecible que propicie la protección de los medios de subsistencia, los intereses empresariales y los derechos de los trabajadores.

3.2. El *sine qua non* de la libertad sindical

El diálogo social puede, sin duda, reforzar el papel y la voz de los interlocutores sociales, sin embargo, carecería de sentido sin garantías plenas de libertad sindical para trabajadores y empleadores en la ley y en la práctica. Así como las instituciones de diálogo social representan el foro para la discusión y el debate democráticos y, cuando sea posible para la toma de decisiones, de igual manera la libertad sindical, como piedra angular de la democracia, es la condición previa necesaria.

Si bien los órganos de control de la OIT, tanto tripartitos como independientes, han desarrollado una larga lista de cuestiones a considerar en los esfuerzos por promover, respetar y hacer realidad este derecho fundamental, un examen detenido de las cuestiones planteadas se reduce a tres elementos básicos que son necesarios para sentar las bases:

1. un marco legislativo para la protección de los derechos de libertad sindical de todos los trabajadores y empleadores;
2. medidas legislativas, reglamentarias o prácticas para garantizar la protección en la práctica de aquellos no cubiertos por la legislación laboral o donde las medidas deben adaptarse a los desafíos de sectores particulares, y
3. un entorno propicio que incluya campañas de sensibilización para un electorado amplio.

Estos factores combinados pueden garantizar que las partes en el diálogo sean independientes, representativas y sólidas, poniendo sobre la mesa la voz colectiva de los interesados y garantizando que las decisiones adoptadas respondan a sus intereses y a las necesidades de la economía real, reforzando la aceptación y cohesión social.

Las voces representativas son de hecho fundamentales en todos los niveles de participación empresarial, sectorial, nacional e internacional.

La resolución duradera de los conflictos a nivel empresarial depende de la verdadera naturaleza representativa de quienes participan en las negociaciones, su independencia del empleador y su capacidad para escuchar y reflejar las necesidades y preocupaciones de los trabajadores.

Las organizaciones independientes y representativas de trabajadores y empleadores de un sector determinado pueden garantizar que las soluciones respondan a las especificidades del sector y al mismo tiempo establezcan una igualdad de condiciones mínimas para disuadir la competencia desleal.

Ciertos sectores, por su naturaleza, enfrentan desafíos particulares para organizarse. Garantizar voces representativas en tales casos requiere más que un marco basado en derechos, por lo que se debe también crear conciencia sobre la importancia de los actores sociales en general en toda la población, desarrollar su capacidad y abordar las dificultades encontradas en la organización.

El desarrollo de organizaciones libres y viables capaces de proteger y promover los intereses de sus miembros y garantizar su contribución efectiva al desarrollo económico y social significa también la promoción de una comprensión más amplia, incluso a través de las escuelas y los medios de comunicación, sobre la contribución que estas organizaciones pueden realizar al desarrollo socioeconómico del país, al empleo y al trabajo decente.

Considerando las múltiples causas de la informalidad y la contribución que puede realizarse a través del diálogo social al desarrollo de políticas públicas para acelerar el proceso de transición a la economía formal, también es urgente que se tomen medidas para promover la representación y la voz colectiva de más del 60 por ciento de la fuerza laboral en la economía informal. De hecho, el CLS está notando cada vez más quejas sobre los desafíos para organizar la representación y la negociación colectiva que enfrentan los trabajadores de la economía informal. Una revisión crítica puede contribuir con estrategias eficientes para los desafíos existentes.

A nivel internacional, el sólido sistema de la OIT de establecimiento de normas tripartitas, la revisión independiente y tripartita, y la presentación de informes periódicos y basados en quejas, la han convertido en la voz internacional legítima para brindar orientación en el mundo del trabajo. Sin embargo, incluso sobre esto se deben hacer esfuerzos constantes para garantizar una representación genuina de los afectados, tomando como ejemplo la elaboración del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), donde las voces de las trabajadoras domésticas aportaron legitimidad al resultado y, en última instancia, dieron impulso a la creación de la Federación Internacional de Trabajadoras Domésticas, que proporciona voz representativa a estas trabajadoras en todo el mundo.

En cuanto a la región latinoamericana, las quejas ante el CLS han demostrado un sistema de relaciones laborales fuerte y robusto donde las preocupaciones sobre las políticas económicas y sociales del Estado pueden expresarse libremente. También han manifestado en ocasiones frustración sobre las vías disponibles para la resolución en el nivel nacional, lo que llevó a invocar los mecanismos previstos por la OIT como el órgano respetado para la protección de los derechos laborales fundamentales. La petición de supervisión ante la OIT es en sí misma una demostración de la libre expresión necesaria para el pleno ejercicio de las libertades civiles básicas que son la base esencial de una verdadera libertad sindical. Todos los presentes aquí hoy son la encarnación de esa libertad y su compromiso de hacer que su acción tenga pleno propósito es el sello distintivo de las metas y objetivos de la OIT.

Los informes anuales del CLS observan que este procedimiento especial de quejas continúa recibiendo numerosas e incluso graves quejas relacionadas con los derechos fundamentales de libertad sindical. Algunas se han beneficiado de la intervención de la OIT, mientras que la resolución de otras puede estancarse a nivel nacional, lo que a veces conduce a una espiral de afluencia de quejas. En tales circunstancias, las recomendaciones de los órganos de supervisión de la OIT pueden respaldar los análisis de naturaleza sistémica de ciertas quejas con el fin de abordar eficazmente los obstáculos y efectuar cambios sobre el terreno.

Un análisis más profundo país por país permitiría tener una visión de las causas profundas que obstaculizan la plena protección de la libertad sindical y las medidas institucionales que podrían apoyar su resolución. Desafíos como instituciones débiles, justicia demorada, marco legislativo insuficiente, pero también la falta de confianza entre los interlocutores sociales, voces colectivas fragmentadas por rivalidad y la ausencia de un clima de empoderamiento pueden debilitar aún más las bases de la libertad sindical necesarias para cualquier diálogo social eficaz.

La iniciativa piloto del Director General en la región tiene como objetivo abordar estos desafíos de la manera más integral posible para ayudar a identificarlos y resolverlos mediante un diálogo sólido entre las partes representativas en el mundo del trabajo, generando confianza donde hace falta, reforzando las instituciones y generando un clima de confianza para que los directamente afectados participen en el diálogo social y avancen en la agenda de justicia social de acuerdo con sus prioridades compartidas en un entorno propicio. La Directora Regional, Ana Virginia Gomes Moreira, expondrá sobre esto en detalle mañana.

Una última palabra antes de pasarle la palabra a Xavier para hablar más directamente sobre las oportunidades en la región y los medios de compromiso de la OIT para fortalecer las relaciones laborales.

Los mecanismos de diálogo social con socios representativos presuponen un foro de voces e intereses heterogéneos. Por lo tanto, la resolución de disputas y los acuerdos sobre política socioeconómica se basan en el consenso y compromisos necesarios para una sociedad democrática encaminada a garantizar una protección justa y equitativa de derechos y beneficios para todos. Esta es la presuposición final para un diálogo social basado en resultados: que todos los actores sociales compartan el valor común de perseverar en pos de un crecimiento económico integral y sostenible, así como del avance de la justicia social y el trabajo decente, guiados por las normas y principios elaborados durante un siglo por la OIT, mientras se esfuerzan por escuchar y comprender las opiniones y preocupaciones de los demás actores sociales. Estos procesos inclusivos tardan en desarrollarse, pero son claves para forjar caminos de desarrollo inclusivos con oportunidades justas para todos.

A photograph of an audience of professionals seated in a conference hall, looking towards the front. The image is partially obscured by a large purple diagonal graphic.

► III parte.

Informe central de la conferencia: El Comité de Libertad Sindical: su influencia en la región latinoamericana¹



¹ Esta sección conserva el estilo del autor, especialmente —pero no exclusivamente— en lo que se refiere a la nomenclatura de países, a la utilización de “la América Latina” y la estructura de las notas a pie de página.

► 1. La OIT y la América Latina: a modo de exordio

Por Humberto Villasmil Prieto, profesor de la Universidad Andrés Bello de Venezuela

Al comienzo del periodo de entreguerras y en el marco de la Conferencia de Paz de Versalles de 1919 se firma el Tratado que lleva su nombre y que significó para el Derecho Internacional Público la creación de dos organizaciones multilaterales: la Sociedad de Naciones (SDN) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que nacía como la primera agencia especializada de la primera.

Firmaron el Tratado de Paz de Versalles y fueron por ende miembros originarios de la Sociedad de las Naciones los Estados beligerantes en el conflicto: Alemania, Bélgica, Bolivia, Brasil, Imperio británico, Canadá, Australia, Sudáfrica, Nueva Zelanda, India, China, Cuba, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Hejaz, Honduras, Italia, Japón, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, Siam (Tailandia), Checoslovaquia y Uruguay. Otros Estados que se habían declarado neutrales en algún momento de la guerra fueron invitados a acceder al Tratado: Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, Holanda, Noruega, Paraguay, Persia, El Salvador, España, Suecia, Suiza y Venezuela. Como se deduce, de 33 Estados firmantes del Tratado, miembros originarios de la Sociedad de las Naciones, 13 fueron del continente americano (Estados Unidos, Canadá y América Latina), esto es, el 39 % de los países fundadores. De 13 Estados invitados a acceder al pacto, 6 fueron países latinoamericanos. En consecuencia, de 46 Estados fundadores, 19 (41,3 %) fueron países del continente americano y 17 (36,9 %) de América Latina (...)²

En ese cónclave, hubo ausencias notables de algunos países latinoamericanos, comenzando por México que habiendo adoptado la primera constitución social del mundo —como fue la Constitución de Querétaro de 1917— no fue invitado a la conferencia. Su ingreso a la OIT debió esperar hasta 1931.

La República Dominicana, por su parte, estando ocupada por las tropas de los Estados Unidos —en la primera invasión a la isla en el siglo pasado ocurrida en 1916— no pudo asistir, como tampoco Costa Rica que el 27 de enero de 1917 había tenido —circunstancia impropia y excepcional de su historia republicana— un golpe de estado que significó que los Estados Unidos, una de las potencias triunfadoras de la Primera Guerra Mundial (IGM) no reconociera al gobierno insaturado. Y, por fin, el Ecuador que habiendo estado presente y firmado el Tratado de Versalles vio como su parlamento luego no lo ratificaba.

Costa Rica ingresó a la OIT en 1920, la República Dominicana lo hizo en 1924 y el Ecuador en 1934.

Sorprendente fue el caso de los Estados Unidos, teniendo en cuenta que el presidente Woodrow Wilson fue el principal promotor de la Conferencia de Paz y del Tratado de Versalles, a lo que se refiriera en su celeberrimo discurso del 8 de enero de 1918 ante el Congreso de los Estados Unidos que pasó a la historia como *los 14 puntos de Wilson*³.

Aunque, en el marco de la Conferencia de Paz, la delegación norteamericana firmó el Tratado y presidió, a través de Samuel Gompers, líder de la American Federation of Labor (AFL), la Comisión de Legislación que redactó su Título XIII —considerado la carta de nacimiento de la OIT—, el Senado de los Estados Unidos finalmente no lo ratificó.

2 Villasmil Prieto, Humberto. 2019. Una visión “americana” del centenario de la OIT: aproximación a la comprensión de una relación histórica. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

3 “14. La creación de una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños”. <https://www.dipublico.org/3669/catorce-puntos-del-presidente-wilson-1918/>

Con todo, poco menos del 40 por ciento de los estados fundadores de la OIT y que se reconocen como tales —sea porque firmaron originalmente el Tratado o bien porque se les invitara a suscribirlo— fueron países de la América Latina.

El número no deja de ser sorprendente si se considera que de los países del Caribe solo Haití y la República de Cuba estuvieron presentes. Lejos todavía del inicio de la política de descolonización impulsada por la Organización de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial (IIGM), no había otras repúblicas independientes en el Caribe, con exclusión de la República Dominicana, intervenida en 1916⁴.

Lo anterior marcó el punto de partida de una influencia notable de las normas internacionales del trabajo que, después de 104 años de vida de la organización, no puede desmerecerse. La consideración que el sistema normativo de la OIT le ha merecido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos da cuenta fehaciente de esa influencia:

En el marco de la presente opinión consultiva, la Corte considera pertinente subrayar que, aunque no le corresponde emitir una interpretación directa de los distintos instrumentos de derecho laboral en el ámbito internacional, indudablemente los principios, derechos y obligaciones allí contenidos contribuyen en forma decisiva a fijar el alcance de la Convención Americana. De esta forma, en virtud de la materia sometida a consulta, la Corte tendrá en especial consideración, como fuentes de derecho internacional adicionales, los convenios y recomendaciones, y otros instrumentos relevantes, así como opiniones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ambos de la OIT, a fin de efectuar una interpretación armónica de las obligaciones internacionales en los términos de las convenciones citadas. En adición, la Corte considerará las obligaciones aplicables y la jurisprudencia y decisiones al respecto emitidas por otros organismos, así como las resoluciones, pronunciamientos y declaraciones referentes al tema que hubieren sido adoptados a nivel internacional o nacional⁵.

En este recorrido que persigue poner en valor la influencia del Sistema Normativo de la OIT en la región de las Américas, habría que mencionar, como colofón, la recepción de instrumentos básicos de la OIT en el Derecho del sistema interamericano:

La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del hemisferio⁶.

Con todo, si bien un número mayoritario de los países que fundaron la OIT provenían de la América Latina⁷, las primeras ratificaciones de los convenios internacionales del trabajo tuvieron que esperar hasta 1925 cuando Chile, a raíz de la primera visita a la región del Director General Albert Thomas,

4 “En ningún ámbito fue tan pronunciado el sesgo europeísta de la OIT como en el del trabajo colonial. Cuando se creó la OIT, cientos de miles de personas, una parte significativa de la población mundial, vivían y trabajaban bajo el dominio colonial de las potencias europeas, a pesar de lo cual, rara vez se trataban los problemas de estas personas en las reuniones de la organización” (Maul, Daniel. 2019. *La Organización Internacional del Trabajo: 100 años de políticas sociales a escala mundial*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, p. 84)

5 Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021 solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Derechos a la Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género, párrafo. 52: https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf

6 Artículo 10: Carta Democrática Interamericana (aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001): https://www.oas.org/dil/esp/carta_democratica_interamericana_11sep2001.pdf

7 “Con todo, esta conexión americana no siempre se destacó suficientemente. Buena parte de la historiografía sobre la OIT no le ha dado a América –y a América Latina en particular– la jerarquía que merecía, considerando en primer lugar que más de un tercio de los países fundadores vinieron del continente americano; la conexión americana en los trabajos de la Comisión de Legislación en la Conferencia de Paz y lo que significó, por fin, la gravitación de los países americanos en la vida centenaria de la OIT desde que en 1925 Chile comenzó el proceso de ratificación de convenios de la Organización”. (Villasmil Prieto, Humberto. 2019. *Una visión “americana” del centenario de la OIT*, op. cit, p. 35.)

ratificase 8 convenios con lo que se iniciaba un proceso sostenido de ratificación de convenios de la OIT que justifica, a la fecha, que la América Latina como región solamente sea superada en número de ratificaciones por el continente europeo. Como se infiere, estamos *ad portas* del centenario de la primera ratificación de un convenio internacional por un país de la América Latina.

Empero, si bien en general el promedio de ratificaciones es muy alto en la región de América Latina, se observan diferencias notables en el número y en el momento de las mismas por parte de los distintos países.

Primeramente, Chile ratificaba 8 convenios en 1925; en 1933, Argentina ratificaba 9 convenios y la República Oriental del Uruguay ratificaba 30, lo que marcó una tendencia en la región —otros casos idénticos se suscitaron— que pudiéramos llamar de ratificaciones en bloque de los convenios de la OIT⁸.

En cuanto al número de ratificaciones por países, la región muestra promedios muy desiguales: la República Oriental del Uruguay a la fecha tiene 111 ratificaciones (más 1 protocolo), Brasil, 98 y Cuba, 90, mientras que en el otro extremo estarían Haití con 25 y Honduras con 26 ratificaciones.

A partir de 1931 y guardando un paralelismo con el proceso de ratificaciones, la América Latina comenzó un proceso de codificación de su legislación laboral que tuvo como referentes iniciales y desde luego muy influyentes, la Ley Federal Mexicana del Trabajo y el Código Chileno del Trabajo, ambos de 1931. Desde entonces los distintos países de la región de América Latina —todos Estados miembros de la OIT— comenzaron a adoptar, o bien códigos o leyes generales del trabajo, proceso que culmina en 1963 cuando la República de El Salvador aprobó su primer código del trabajo.

Con todo, en la década de los años treinta llegó a plantearse la creación de un Instituto Interamericano del Trabajo, propuesta que había hecho la delegación mexicana en el marco de la VII Conferencia Panamericana de Montevideo en 1933. Se dejaba ver la secular tensión entre el universalismo eurocéntrico de la OIT y las propuestas de regionalización, que pudieran haber llevado, no solo a fundar esta organización sino a que en el futuro pudieran adoptarse convenios regionales en materia de trabajo⁹.

De cualquier manera, el peso numérico de la América Latina “(...) no confería influencia por igual. El sesgo europeísta se reflejaba ante todo en la composición del Consejo de Administración. Cuando éste se reunió por primera vez en 1919, nada más y nada menos que 20 de sus 24 miembros procedían de países europeos, y el Japón, la Argentina y el Canadá eran los únicos miembros de fuera de Europa que estaban representados”¹⁰.

Conviene destacar que México —que dos años antes de la fundación de la OIT había adoptado la Constitución de Querétaro de 1917, primera constitución social del mundo que dio inicio al tiempo del constitucionalismo social— no fue invitada a la Conferencia de Paz de París en 1919 y por ende no fue firmante original del Tratado de Versalles con lo que no ingresó a la OIT, como tampoco a la Liga de las Naciones, sino hasta 1931.

La OIT fue por mucho tiempo una organización eurocéntrica que tardó en atender, no solo a la especificidad de la región de la América Latina y sus particularismos, sino al hecho de que, desde un primer momento, contó con un número importante de Estados miembros provenientes de América Latina¹¹.

⁸ El 12 de abril de 1934, Nicaragua ratificó treinta convenios de la OIT. Tiene a la fecha 62 ratificaciones.

⁹ “(...) la OIT competía con el panamericanismo en tanto que alternativa a una forma de internacionalismo exclusivamente continental. Debido al papel dominante de los Estados Unidos en este marco y su posición desde fuera de la OIT, estos dos internacionalismos fueron prácticamente irreconciliables durante esta etapa”. *Ibidem*, p. 80.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 77-78.

¹¹ “De las 40 delegaciones presentes en la Conferencia de Washington celebrada en 1919, menos de la mitad provenían de Europa y América del Norte. Solo de América Latina había 16 naciones participantes, y 5 países asiáticos (China, India, Japón, Persia y Tailandia), y uno africano (Dominio Británico de Sudáfrica) participaron en la Conferencia inaugural de la OIT. En el periodo de entreguerras, cuando más países no europeos, como México, Afganistán, Egipto, Liberia (sic.) (miembro desde 28.06.1919) y Etiopía ingresaron en la Organización, su peso numérico aumentó aún más”. *Ibidem*, p. 77.

Ese carácter explica también que la historia de la OIT haya padecido, igualmente, de un fuerte sesgo eurocéntrico que no le reconoció a la América Latina no solo su influencia en el propio nacimiento de la Organización, sino el haberse mantenido en ella, como región, a lo largo de sus 104 años de vida¹².

Más de un siglo después, la región de la América Latina, incluyendo el Caribe, Norte, Sur y Centroamérica, es superada solo por Europa en número de convenios ratificados, destacando la República Oriental del Uruguay que con 111 convenios ratificados (más 1 protocolo) es el quinto país del mundo en número de ratificaciones¹³.

Esta brevísima aproximación histórica persigue explicar cómo y por qué los convenios fundamentales sobre la libertad sindical y la negociación colectiva que se adoptaron después de la IIGM (los convenios núm. 87 y 98) tuvieron en la región, a la fecha, virtualmente, una ratificación perfecta¹⁴, que espera por la de los Estados Unidos y Brasil (del Convenio núm. 87) y Estados Unidos (del Convenio núm. 98).

► Cuadro 1. Ratificación de los convenios fundamentales de la OIT por regiones

Países	Libertad sindical		Trabajo forzoso			Discriminación		Trabajo infantil		Seguridad y salud en el trabajo	
	C087	C098	C029	P029	C105	C100	C111	C138	C182	C155	C187
Total: 187	158	168	181	59	178	174	175	176	187	80	61
África (54)	51	54	54	13	54	53	54	53	54	24	17
América (35)	33	34	34	10	35	34	34	33	35	12	6
Asia y el Pacífico (36)	19	23	31	6	27	29	29	28	36	10	8
Estados Árabes (11)	4	6	11	1	11	7	7	11	11	2	1
Europa (51)	51	51	51	29	51	51	51	51	51	32	29

Fuente: NORMLEX (OIT)

Los convenios fundamentales y los convenios técnicos vinculados a la libertad sindical tuvieron una influencia determinante en la región sobre la legislación y la práctica nacional, incluyendo la jurisprudencia de los tribunales de justicia.

Inclusive, aun antes de entrar en vigor, en 1950, el Convenio núm.87 tuvo su primera prueba de fuego con ocasión de la misión Rens que visitó Venezuela en 1949 y que publicó el informe Libertad de Asociación y Condiciones de Trabajo en Venezuela. Informe de la misión de la Oficina Internacional del Trabajo (22 de julio – 1 de septiembre de 1949)¹⁵.

¹² Pero otras muchas huellas de aquella presencia de la OIT en América y, en sentido inverso, de lo que la América le significó a la OIT en su historia centenaria deben destacarse: 1936 marcó el inicio de la organización de conferencias regionales de los Estados Miembros con el objetivo de estudiar problemas de particular interés para una región determinada. No era en modo alguno casual que la primera de ellas se celebrara precisamente en América Latina. La 1ª Conferencia de los Estados del Asia celebrada en Ceylán debió esperar hasta 1947 y la 1ª Conferencia Regional de los Estados Africanos (Lagos-Nigeria) no se convocó sino hasta 1960. Esto confirma cuánta significación tuvo en la historia de la OIT que se materializara la política de descolonización. La Conferencia de Santiago de Chile (2 al 14 de enero de 1936), convocada bajo la presidencia de Arturo Alessandri Palma –quien fue designado su presidente honorario–, adoptó veintiséis resoluciones relativas a la seguridad social y a las condiciones de trabajo en los países de América. En la agenda del cónclave se incluyeron los principios fundamentales de los seguros sociales, la intensificación de las relaciones entre la OIT y los países de América, el desempleo y la inmigración, las condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones indígenas” (Villasmil Prieto, Humberto. 2019. Una visión “americana” del centenario de la OIT, *op. cit.*, p. 58.)

¹³ “Al Convenio 87 se le suele llamar, por comodidad, el convenio sobre la libertad sindical, pero su alcance va mucho más allá del simple derecho de afiliarse a un sindicato (o a una organización de empleadores). Ampara también los derechos de las organizaciones de trabajadores y empleadores a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, a elegir a sus representantes, a formular su programa de acción y a afiliarse a federaciones nacionales e internacionales, y todo ello sin injerencia de los poderes públicos. Por tanto, el Convenio es un instrumento importante para la protección de los derechos civiles y políticos, esto es, del derecho a la democracia”. (Dunning, H. 1998. Orígenes del Convenio núm. 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación. Revista Internacional del Trabajo. Vol 117, No. 2, 1998/2. Número especial: Derechos Laborales, pp. 167-168.)

¹⁴ Sobre el tema ver Villasmil Prieto, Humberto. 2019. Una visión “americana” del centenario de la OIT, *op. cit.*

¹⁵ Villasmil Prieto, Humberto. 2015. Adrianus Vermeulen: Persona non grata. A 60 años del anuncio del retiro de Venezuela de la OIT, en 1955. Gaceta Laboral [en línea]. 21(1), 52-80, pp. 54 y ss. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33641802004>.

► 2. La evolución de las normas internacionales del trabajo en materia de libertad sindical

En el preámbulo de la Constitución de la OIT (Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles, 1919) se incluye "(...) la afirmación del principio de la libertad sindical (...)". En ese mismo tratado —en la sección de Principios Generales— y específicamente en el artículo 427, que pasó a la historia como *la Carta del Trabajo*, se reafirma el principio en estos términos:

Las altas partes contratantes, reconociendo que el bienestar físico, moral e intelectual de los trabajadores asalariados es de una importancia esencial desde el punto de vista internacional, han establecido, para llegar a este objeto elevado, el organismo permanente previsto en la Sección I y asociado al de la Sociedad de las Naciones (...) Entre esos métodos y principios, las Altas Partes Principales puntos Contratantes consideran de importancia particular y urgente, lo siguiente:

1. El principio director arriba enunciado, de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio;
2. El derecho de asociación para todos los objetos no contrarios a las leyes, tanto para los asalariados como para los empleadores (...).

Pero, en el devenir histórico del principio y del derecho de la libertad sindical hay un momento de especial significación representado por la Declaración de Filadelfia, del 10 de mayo de 1944, que para algunos significó ni más ni menos que una *segunda fundación* de la OIT.¹⁶

En un libro de época —El espíritu de Filadelfia— el profesor Alain Supiot comenzaba diciendo:

[f]ue en Filadelfia el 10 de mayo de 1944 donde se proclamó la primera Declaración Internacional de Derechos con vocación de universalidad. Adoptada apenas algunos días después del desembarco aliado en Normandía, esta declaración fue también la primera expresión de voluntad de edificar, a la salida de la Segunda Guerra Mundial, un nuevo orden internacional que no estuviera fundado en la fuerza, sino en el Derecho y la justicia (...) A esta Declaración de Filadelfia le siguió, algunas semanas más tarde, la conclusión de los acuerdos de Bretton Woods, luego, al año siguiente, la creación de la Organización de las Naciones Unidas y, finalmente, la adopción en 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁷.

La Declaración de Filadelfia se incorporó a la Constitución de la OIT en 1946. En su Título I se leen dos párrafos que tuvieron y mantienen una enorme influencia y significación: "La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la organización y, en especial, los siguientes: a.) el trabajo no es una mercancía; b.) la libertad de expresión y asociación son esenciales para el progreso constante (...)".

En el Título III de la Declaración se lee que la Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: "(e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas (...)".¹⁸

¹⁶ "Más de una vez durante la guerra se puso en tela de juicio la propia supervivencia de la OIT. Al final, la Declaración de Filadelfia se convirtió en una plataforma ideológica y programática sobre la cual la OIT pudo asegurar su lugar en el orden que se estableció en la posguerra, como consecuencia de factores que sus dirigentes y sus partidarios más devotos solo pudieron controlar parcialmente" (Maul, Daniel. 2019. La Organización Internacional del Trabajo: 100 años de políticas sociales a escala mundial, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, p. 80.)

¹⁷ Supiot, Alain. 2011. El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total. Ediciones Península Barcelona, primera edición, p. 11

¹⁸ Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia): <https://www.ilo.org/static/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>

Un año después de la Declaración de Filadelfia, la Declaración de Principios Sociales de América¹⁹, reconoció como de interés público “internacional el reconocimiento del derecho de asociación de los trabajadores, del contrato colectivo y del derecho de huelga”.

En 1948 la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1948), aprobada en el seno de la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948), vino a reconocer el derecho a contratos y convenciones colectivos de trabajo (art. 6), el de asociación (art. 26) y el derecho de huelga (art. 27).

En esa misma Conferencia se adoptó la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en cuyo artículo 45 se dispuso que:

(...) c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva (...).”

El nueve de julio de ese mismo año (1948), se adopta el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)²⁰, uno de los convenios fundamentales de la organización²¹, el primer tratado sobre un derecho fundamental que se sancionara después del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuatro meses antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²².

Como se evidencia, el reconocimiento de la libertad sindical en los instrumentos americanos y en particular en los dedicados a los Derechos Humanos, fue anterior a la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 e igualmente anterior al Convenio núm. 87, adoptado el 9 de julio de 1948 por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) reunida en San Francisco, California²³.

Terminaba 1948 con la adopción, el 10 de diciembre, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁴ por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que reconoció la especificidad del derecho de asociación sindical cuando en su artículo 23.4 dispuso que: “Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses (...) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas (...) Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”.

Algo más habría que decir a propósito de esta evolución: casi dos décadas después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta el 16 de

¹⁹ Declaración de Principios Sociales de América - Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (ciudad de México, 1945): <https://www.dipublico.org/106701/declaracion-de-principios-sociales-de-america-conferencia-interamericana-sobre-problemas-de-la-guerra-y-de-la-paz-ciudad-de-mexico-1945/>

²⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087

²¹ Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento Adoptada en la 86.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1998) y enmendada en la 110.a reunión (2022): https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716596.pdf

²² Al Convenio núm. 87 se le suele llamar, por comodidad, el convenio sobre la libertad sindical, pero su alcance va mucho más allá del simple derecho de afiliarse a un sindicato (o a una organización de empleadores). Ampara también los derechos de las organizaciones de trabajadores y empleadores a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, a elegir a sus representantes, a formular su programa de acción y a afiliarse a federaciones nacionales e internacionales, y todo ello sin injerencia de los poderes públicos. Por tanto, el Convenio es un instrumento importante para la protección de los derechos civiles y políticos, esto es, del derecho a la democracia” (Dunning, H. 1998.. Orígenes del Convenio núm. 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación. Revista Internacional del Trabajo. Vol 117, No. 2, 1998/2. Número especial: Derechos Laborales, pp. 167-168.)

²³ “El Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) constituye así la segunda parte de lo que podría considerarse el tándem de principios y normas fundamentales de la OIT en materia de derechos sindicales incorporados a un instrumento internacional de la mayor jerarquía a este nivel” (Von Potobsky, Geraldo. 1972. La OIT y su Acción en Materia de Libertad Sindical. Editorial La Ley, Buenos Aires, Libro Decimosexto. Tomo V, p 896.)

²⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/spanish>

diciembre de 1966 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCYP)²⁵ que reconoció el derecho de asociación sindical (artículo 22.1: “Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”).

En esa misma Asamblea General, se adoptó igualmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESYC), instrumento que vino a establecer derechos sindicales específicos en su artículo 8²⁶.

Finalizando la década se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos —el Pacto de San José de Costa Rica, de noviembre de 1969— que dispuso que: “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. (...) (art. 16.1)”²⁷.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador, adoptado en la ciudad de San Salvador el 17 de noviembre de 1988, fue mucho más explícito en relación con los contenidos esenciales de la libertad sindical conformada —a partir de su texto— por el derecho de organización, de negociación colectiva y de huelga.

El artículo 8 del Protocolo de San Salvador, señala:

1. Los Estados partes garantizarán:

a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

b. el derecho a la huelga²⁸.

²⁵ <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

²⁶ “1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

- a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
- b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
- c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
- d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías”
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

²⁷ <https://www.oas.org/dil/esp/Convenci%C3%B3n%20Americana%20sobre%20Derechos%20Humanos%20Pacto%20de%20San%20Jos%C3%A9%20de%20Costa%20Rica%20Rep%C3%BAblica%20Dominicana.pdf>

²⁸ <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

► 3. El camino hacia la adopción de los convenios núm. 87 y 98

Desde el comienzo del proceso de adopción de normas internacionales del trabajo y distante poco menos de 30 años de la aprobación de los dos convenios fundamentales sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, a la sazón, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), se adoptaron normas internacionales del trabajo que se ocuparon, de un modo todavía primario, si se quiere, del derecho de asociación.

El profesor Geraldo von Potobsky en su colaboración en el Tratado de Derecho del Trabajo dirigido por Mario L. Deveali²⁹ destaca que, en la Recomendación sobre la reciprocidad de trato, 1919 (núm. 2) se dispuso que,

[l]a Conferencia General recomienda que cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo garantice a los trabajadores extranjeros empleados en su territorio y a sus familias, sobre una base de reciprocidad y en las condiciones convenidas entre los países interesados, el beneficio de las leyes y reglamentos de protección obrera y el goce del derecho de asociación legalmente reconocido a sus propios trabajadores.

En 1921 se adoptaba el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11) cuyo artículo 1 dispuso que:

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas.

Este instrumento significó una norma de homologación dirigida a garantizar a los trabajadores del sector agrícola —tradicionalmente de precaria protección y con escasa implantación sindical— los mismos derechos en esta materia que a los trabajadores de la industria.

El Convenio núm. 11³⁰, que entró en vigor el 11 de mayo de 1923, tiene a la fecha 123 ratificaciones. En la región latinoamericana, fue Chile el primer país que lo ratificó, en 1925; le siguieron, Uruguay y Colombia, en 1933, Nicaragua en 1934, Cuba en 1935, Argentina en 1936 y México en 1937³¹. Varios países de la región que como Bolivia, El Salvador, Haití, Honduras y la República Dominicana tuvieron ancestralmente un sector agrícola determinante, nunca lo ratificaron.

En 1927 fracasaba “el intento de incluir un convenio sobre la libertad sindical en el orden del día de la CIT de 1927-1928”³².

En 1944 —continúa el profesor Von Potobsky³³— se había adoptado la Recomendación sobre la política social en los territorios dependientes, 1944 (núm. 70), cuyo artículo 43 dispuso: “1. Se deberá garantizar, por medio de disposiciones apropiadas, el derecho de los empleadores y de los trabajadores a asociarse para cualquier fin lícito”.

²⁹ Von Potobsky, Geraldo. 1972. La OIT y su Acción en Materia de Libertad Sindical. Editorial La Ley, Buenos Aires, Libro Decimosexto, *op cit*, p. 884.

³⁰ Instrumento en situación provisoria (convenios técnicos).

³¹ Ver NORMLEX: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::>

³² Maul, Daniel. La Organización Internacional del Trabajo: 100 años de políticas sociales a escala mundial, *op. cit*, p 101.

³³ Von Potobsky, Geraldo. 1972. La OIT y su Acción en Materia de Libertad Sindical, *op. cit*, p. 885.

Con posterioridad, la CIT adoptó el Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 84), cuyo artículo 2 dispuso: “Se deberá garantizar por medio de disposiciones apropiadas el derecho de los empleadores y de los trabajadores a asociarse para cualquier fin lícito”. Este convenio, por obvias razones, no tuvo ninguna ratificación en América Latina y, a la fecha, tiene apenas 9, la última por Mauritania en 1987³⁴.

Ya en el periodo de posguerra se adoptaron los convenios núm. 87 y 98. Con posterioridad a 1949, distintos convenios que incluyeron, de diferente manera, disposiciones sobre el derecho de sindicación, se adoptaron, a la sazón: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), cuyo artículo 6 dispuso: “1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en relación con las materias siguientes: (...) (ii) la afiliación a las organizaciones sindicales y el disfrute de las ventajas que ofrecen los contratos colectivos”; el Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110)³⁵ cuyo artículo 2 dispuso: “Todo Miembro que ratifique el presente Convenio se obliga a aplicar las disposiciones en igual medida a todos los trabajadores de las plantaciones, sin distinción de raza, color, sexo, religión, opinión política, nacionalidad, origen social, tribu o afiliación sindical”, mientras que su Parte X. (Libertad Sindical) incluyó el artículo 62 de idéntica redacción al Convenio núm. 87: “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

El Convenio núm. 110, que entró en vigor el 22 de enero de 1960, no tuvo a la fecha más que 12 ratificaciones (8 de ellas por países de la región latinoamericana), y fue denunciado por 2 países (entre ellos Brasil que lo hizo en 1970), de modo que se mantiene en vigor en 10 países, 7 de ellos latinoamericanos.

Con excepción de Cuba, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá, ningún otro país del Caribe —que no por casualidad desde la colonia se conoció como el *Mar de las plantaciones*³⁶— ratificó a la fecha el Convenio núm. 110, aunque sí los convenios núm. 87 y 98.

Finalmente, la Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955 (núm. 100) incluyó en su aparte E (Actividades Sindicales), el párrafo 4, de este texto:

Debería concederse a los trabajadores migrantes el derecho a asociarse y dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos en los centros donde trabajen, y se deberían adoptar todas las medidas pertinentes a fin de garantizar a los sindicatos representativos de los trabajadores interesados el derecho a celebrar contratos colectivos con los empleadores o con las organizaciones de empleadores.

34 En 1945 la Carta de la ONU había estipulado lo relativo al proceso de descolonización: Artículo 1.2: Los propósitos de las Naciones Unidas son: (...)2. “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”.

35 Instrumento actualizado (convenios técnicos).

36 “(...) las plantaciones de caña en las áreas del Caribe requirieron la fuerza creadora del trabajo de miles y miles de personas. También se infiere que el predominio del cultivo de la plantación en dicha región debía permitir el desenvolvimiento de la existencia y el desarrollo de las formas de vida característicos de esta ingente población concentrada. Pero hay que reconocer también que, en el empleo de un alto número de trabajadores involucrados en la producción de azúcar, las corporaciones estadounidenses instaban a la mayoría de ellos a que sus familias mantuvieran una relación de dependencia prolongada con cada una de las ocupaciones subordinadas que se originaban en alguna fase de la industria azucarera (p. 551)”. (Pensar el Caribe desde Juan Bosch y Eric Williams: a 50 años de De Cristóbal Colón a Fidel Castro / Claudia Edith. Serrano Solares... [et al.]; prólogo de Gloria Esperanza Amézquita Puntiel; Jacqueline Laguardia Martínez; Matías Bosch Carcuro - 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Santo Domingo: Fundación Juan Bosch, 2021, p. 79.)

Por fin, el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107)³⁷ en su artículo 15 disponía:

2. Todo Miembro hará cuanto esté en su poder para evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a: (...). (d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a celebrar contratos colectivos con los empleadores y con las organizaciones de empleadores.

Conviene apuntar que a lo largo de su historia la CIT adoptó resoluciones que resultaron particularmente trascendentales, en todo lo que ha significado hasta la fecha la protección y el control de aplicación de la libertad sindical. Habría que destacar, por todas, la Resolución sobre la independencia del movimiento sindical (1952) y la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles (1970), la cual dispuso que “el concepto de los derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles”³⁸.

Las dos primeras ratificaciones del Convenio núm. 87, que tiene a la fecha 158, fueron las del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la de Noruega, esta última del 4 de julio de 1949. Por ello el Convenio —según lo dispuesto en su artículo 15— entró en vigor el 4 de julio de 1950. El mismo año lo ratificó Suecia, mientras que al año siguiente lo hicieron Finlandia, Países Bajos, Austria, México e Islandia.

México fue el primer país de la región latinoamericana que lo ratificó, seguido de Guatemala y Cuba, que lo hicieron en 1952, y Uruguay en 1954. Hoy, salvo Estados Unidos y Brasil, todos los países de la región de las Américas lo ratificaron.

Por su parte, el Convenio núm. 98, que tiene a la fecha 168 ratificaciones, tuvo su primera por parte del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el 30 de junio de 1950, y la segunda por Suecia el 18 de julio de 1950. Por ese motivo —según lo dispuesto en su artículo— entró en vigor el 18 de julio de 1951. El primer país latinoamericano que lo ratificó fue Guatemala, Cuba lo hizo el 29 de abril de 1952, le siguió Brasil el 18 de noviembre del mismo año. Uruguay lo ratificó el 18 de marzo de 1954 y Argentina el 24 de septiembre de 1951.

► 4. La creación del Comité de Libertad Sindical

Como destacan los profesores Von Potobsky y Bartolomei De La Cruz, atendiendo una iniciativa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la CIT

(...) en el momento de discutir los principios que formarían el contenido de los futuros convenios básicos sobre la libertad sindical (núm. 87 y 98) (...) adoptó una resolución por la cual invitaba al Consejo de Administración (CA) a que examinara la posibilidad de crear un organismo especial que tuviera por función la protección de los derechos sindicales³⁹.

³⁷ Instrumento que ha sido superado (convenios técnicos), pero que aún se mantiene vigente en cinco países de la América Latina: Cuba, El Salvador, Panamá, Haití y la República Dominicana.

³⁸ En múltiples ocasiones, el Comité ha subrayado la importancia del principio afirmado en 1970 por la Conferencia Internacional del Trabajo en su resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, en la que se reconoce que «los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles». (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 31; y 351º informe, Caso núm. 2569, para. 645.). OIT. 2018. La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, p. 17. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf

³⁹ Von Potobsky, Geraldo W. y Héctor G. Bartolomei De La Cruz. 1990. La Organización Internacional del Trabajo. Editorial Astrea, Buenos Aires, p. 121.

En 1950, el CA había decidido crear la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIYCMLS) “fijando su mandato, las bases de su procedimiento, y los criterios para su composición”⁴⁰. La CIYCMLS tenía como competencia principal examinar las quejas que le sometiera el Consejo de Administración “siempre que estimara justificada una encuesta y a cuyo respecto el gobierno interesado hubiera dado previamente su consentimiento (sino hubiese ratificado el convenio respectivo de libertad sindical). Este último requisito constituyó una dificultad que durante muchos años impidió el funcionamiento de la Comisión”⁴¹.

Lo anterior explica que, a la fecha, los Informes de las Comisiones de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical fueron apenas seis, con todo y que el procedimiento está vigente. De los Informes que rindió la CIYCMLS solo uno refirió a un país latinoamericano: Chile en 1975.

Finalmente, en la 117ª. reunión de 1951, el CA decide crear el Comité de Libertad Sindical (CLS) como un órgano del CA que sustancia quejas a propósito del cumplimiento de los convenios sobre la libertad sindical.

► 5. El control especial de aplicación: el procedimiento ante el CLS

- a. Se trata de una instancia de origen convencional, considerando que fue creada por el CA, órgano de composición tripartita. No tiene por ende fuente constitucional directa, como sí lo tienen los procedimientos de reclamación (art. 24) y de queja (art. 26), si bien el preámbulo de la Constitución de la OIT reconoce a la libertad sindical como uno de los principios fundantes de la organización⁴²:

Considerando que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social;

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 (...) del principio de libertad sindical (...).⁴³

- b. No exige el agotamiento de las instancias judiciales nacionales⁴⁴.
- c. “En el párrafo 14 de los Procedimientos especiales para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical se establece que «[e]l mandato del Comité consiste en determinar si una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias»”⁴⁵.

⁴⁰ *Ibidem*, pp 121-122.

⁴¹ *Ibidem*, p. 122.

⁴² “Paul Ramadier, expresidente del Consejo de Ministros de Francia y durante 10 años presidente del Comité, acuñó la tan citada frase de que el principio de la libertad sindical constituye una especie de regla de derecho consuetudinario internacional por encima del alcance de los convenios e incluso de la adhesión a tal o cual organización internacional”: *ibidem*, p. 133.

⁴³ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO

⁴⁴ “30. Aunque el recurso a las instancias judiciales internas, e independientemente de su resultado, constituya un elemento que ciertamente debe ser tomado en consideración y que el gobierno puede hacer valer, el Comité siempre ha estimado que, dado el carácter de sus responsabilidades, su competencia para examinar los alegatos no estaba subordinada al agotamiento de los procedimientos nacionales de recurso: *Vid*, Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical (Anexo I): https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:4046805

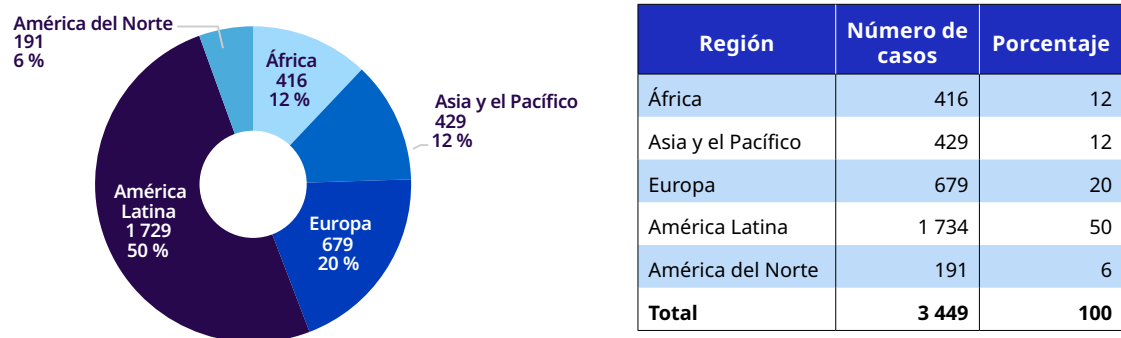
⁴⁵ OIT. 2019. Las reglas del juego: Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, p. 114: https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_672554/lang-es/index.htm

- d. El examen de la queja por parte del CLS considerará no solo la legislación sino la práctica nacional.
- e. No exige el consentimiento del gobierno concernido.
- f. Sus funciones no son de naturaleza jurisdiccional y, por ende, sus decisiones no tienen carácter de sentencias.
- g. Con todo, y teniendo en cuenta que el CLS “ejerce funciones casi-judiciales, ha rodeado su procedimiento de diversas medidas tendentes a asegurar su imparcialidad”⁴⁶.

► 6. Las quejas presentadas ante el CLS provenientes de países de la América Latina: las carencias de una estadística

Con el tiempo, terminó siendo un tópico decir que la mayoría de las quejas que conoció y conoce el CLS provienen de la América Latina. Distintas estadísticas sobre el tema se han publicado durante las décadas pasadas que lo corroboran.

► Gráfico 1. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (1951-2023)



Fuente: Servicio de Libertad Sindical del Departamento de Normas (OIT).

De antemano y asumiendo que en efecto numéricamente hablando ese juicio resultaba verídico, conviene matizar y desde luego contextualizar lo que esa referencia pueda indicar o dejar de indicar hoy.

A este fin consideraremos los países de la América Latina, lo que no deja de ser una agrupación convencional en cuenta de que la misma voz “América Latina” no dejó de discutirse por historiadores de distintas corrientes hasta el día de hoy y asimismo su extensión: dónde comienza y dónde termina.

En todo caso, en el cuadro que sigue incluiremos a México, los países centroamericanos más Panamá; Haití, la República Dominicana y Cuba, en el Caribe, y los países del sur del continente, desde Venezuela hasta Argentina y Chile, sin Guyana ni Surinam: 20 en total.

46 Valticos, Nicolás. Derecho Internacional del Trabajo, *op. cit.*, p. 525.

6.1. Quejas presentadas ante el CLS provenientes de países de la América Latina

► Cuadro 2. Estatus de los casos provenientes de países de la América Latina en el CLS (1951-2023)

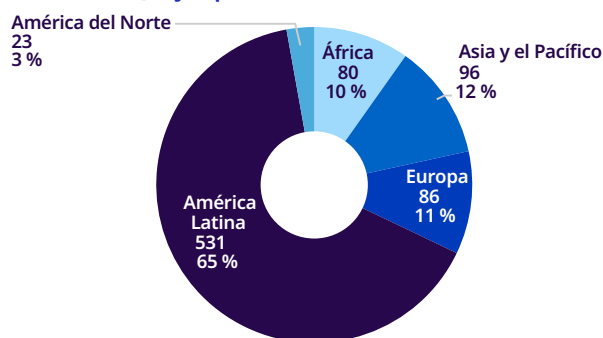
Países	Activos	En seguimiento	Cerrados	En seguimiento, cerrados por falta de información
México	3	1	63	0
Guatemala	4	9	98	1
Nicaragua	0	0	67	0
Honduras	2	3	45	0
El Salvador	6	7	92	2
Costa Rica	2	1	84	0
Panamá	0	4	43	1
Cuba	1	0	16	0
Haití	1	0	16	0
República Dominicana	0	1	59	0
Venezuela	5	8	65	1
Colombia	12	21	184	0
Ecuador	2	6	54	0
Bolivia	1	2	37	0
Perú	7	11	182	0
Brasil	0	1	71	0
Paraguay	2	2	50	3
Chile	0	2	109	0
Argentina	9	14	181	5
Uruguay	0	3	54	0
Totales	57	96	1 570	13

Fuente: Elaboración propia del autor con base en NORMLEX (OIT).

Como se evidencia, el número de casos activos, considerando el total de la región y la ancestral recurrencia de casos (quejas) provenientes de estos países ha decrecido⁴⁷.

⁴⁷ Y para el periodo que va del 1 de enero de 2019 al día de hoy, el porcentaje de quejas procedente de la América Latina es del 45,6 % (47 quejas de un total de 103). Fuente: Servicio de Libertad Sindical del Departamento de Normas (OIT).

► Gráfico 2. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (2008-2022)



Región	Número de casos	Porcentaje
África	80	10
Asia y el Pacífico	96	12
Europa	86	11
América Latina	531	65
América del Norte	23	3
Total	816	100

Fuente: Servicio de Libertad Sindical del Departamento de Normas (OIT).

Desde luego que el alto número de quejas que tradicionalmente provenía de la región -dicho desde una perspectiva histórica- pudiera tener distintas justificaciones, entre ellas, la debilidad secular de la Administración del Trabajo o la dificultad de recabar una tutela judicial efectiva, lo que con frecuencia dejaba como única posibilidad a las organizaciones sindicales acudir ante los órganos de control de aplicación de la OIT para procurar tutelar los derechos de libertad sindical.

En este sentido, si se entendiera que la actual baja de los casos (quejas) que se presentan ante el CLS desde la región, por moderada que sea, supone una crisis que pudiera estar inmersa en otra más holística, la del sistema normativo de la OIT —como algunas voces autorizadas han venido sosteniendo⁴⁸— habría que mover el punto de partida de la reflexión a las décadas pasadas, cuando con frecuencia resultaba inexorable acudir ante los órganos de control de aplicación, en cuenta de la debilidad de la Administración del Trabajo y/o de la justicia laboral o constitucional. Entonces y no ahora se habría suscitado la crisis.

Pero, al lado de esa verificación, acaso pesimista, otras consecuencias ciertamente virtuosas surgieron de aquello, como fue la consuetudinaria influencia de los órganos de control de aplicación de la OIT, comenzando por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), siguiendo por la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT y por el CLS, en la modernización de la legislación laboral de la región, lo que supuso que a lo largo del tiempo se fueran enmendando los textos legislativos de manera de atender las recomendaciones de dichos órganos dirigidas a poner en línea las normas internacionales del trabajo con la legislación y la práctica nacional⁴⁹.

Si esa práctica se hubiera mantenido, cabría haber esperado que se redujera el número de casos (quejas) que de ordinario se repiten (en cuanto a su motivo o denuncia específica).

⁴⁸ “Su retirada a sus convenciones y declaraciones “fundamentales” sin efecto vinculante atestigua un borramiento de su misión normativa [...] en favor de la misión mucho más cómoda, de una simple Agencia de medios al servicio del “desarrollo sostenible”. Esta mutación se manifiesta, en primer lugar, por una restricción tan drástica de sus ambiciones que llega a degradar la idea de justicia social a una lista de derechos fundamentales, según el proceso de pulverización del derecho en derechos más generales destacado por Jean Carbonnier [...]. La justicia social ya no se considera un principio de organización de la sociedad, cuyo objetivo es garantizar una distribución justa del trabajo y sus frutos a escala global. Sino más bien como la asignación a los individuos de un viático mínimo que debería permitirles hacer frente a una competencia generalizada. Particularmente reveladora de esta tendencia es la ausencia de justicia social entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados en 2015 por las Naciones Unidas. Esta transformación de la OIT en una agencia de recursos también se manifiesta en la actual desvitalización de su sistema de supervisión de las normas internacionales del trabajo” (Supiot, Alain. El debate sobre el derecho de huelga en OIT: No violencia y justicia social. Rubinzal-Culzoni. RC D 22/2024. Este artículo retoma y actualiza una contribución en Colección de ensayos en homenaje a Mireille Delmas-Marty (Paris, Mare y Marin, 2022). Fue presentado y discutido durante una conferencia impartida el 30 de octubre de 2023 por invitación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Traducción: César Arese, Prof. Titular de Derecho del Trabajo de la Universidad Nacional de Córdoba.)

⁴⁹ “En buena medida, la modernización de la legislación laboral en la región fue influida por las opiniones de los órganos de control de aplicación. Esto es medible desde las declaraciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en sus informes anuales, en los que se indican casos de progreso en los cuales ha tomado nota con satisfacción. En los últimos diez años, en su informe anual la CEACR ha tomado nota con satisfacción de 72 casos de progreso en América Latina y el Caribe: 2 en 2019, 7 en 2018, 6 en 2017, 6 en 2016, 10 en 2015, 6 en 2014, 5 en 2013, 12 en 2012, 8 en 2011 y 10 en 2010” (Villasmil Prieto, Humberto. Una visión “americana” del centenario de la OIT: aproximación a la comprensión de una relación histórica, *op. cit.*, p. 45.)

6.2. Quejas presentadas ante el CLS provenientes de 10 países que no ratificaron el Convenio núm. 87 (*) ni el Convenio núm. 98 (**) o que ratificaron solo este último (***)

► Cuadro 3. Estatus de los casos en el CLS provenientes de 10 países que no ratificaron el Convenio núm. 87 (*) ni el Convenio núm. 98 (**) o que ratificaron solo este último (***) (1951-2023)

Países	Activos	Seguimiento	Cerrados	En seguimiento, cerrados por falta de información
Estados Unidos	1	0	44	0
India	2	0	68	3
Marruecos	0	1	67	0
China	1	0	6	0
Irán	1	2	10	0
Arabia Saudita	0	0	1	0
Afganistán	1	0	0	0
Malasia	0	3	16	0
Qatar	0	0	0	1
Viet Nam	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia del autor con base en NORMLEX (OIT).

Notas: (*) Miembros de pleno derecho del CA como países con mayor importancia industrial

La Federación Rusa, que integra igualmente este colectivo, tiene a la fecha 2 casos en seguimiento ante el CLS y 19 cerrados.

Ciertamente, que en unos países de la dimensión de los Estados Unidos, India, China, Rusia e Irán se registren apenas 5 casos en activo ante el CLS parece un dato suficientemente indicativo.

Pero, incluso, poniendo el foco en regiones enteras de modo de evidenciar la relatividad de las estadísticas tradicionales sobre los casos provenientes de la América Latina, destacaríamos que, en la región del África Subsahariana, un solo caso (Angola) está activo ante el CLS⁵⁰. En Benín, se registran 9 casos cerrados, 2 en Botsuana, 10 en Burkina Faso, 9 en Burundi (y otro en seguimiento), 6 en Cabo Verde (más otro en seguimiento cerrado por falta información), 24 casos cerrados en Camerún (más 2 casos en seguimiento cerrados por falta de información) y 10 en Chad⁵¹.

En el Caribe⁵² ningún caso (en activo, seguimiento o cerrado) se registra en Dominica, San Vicente y las Granadinas y Saint Kitts y Nevis. En Antigua y Barbuda y en Belice se registra un solo caso cerrado, lo mismo que en Santa Lucía y Suriname. Dos casos están cerrados en Trinidad y Tobago. En Bahamas, se registran 5 casos cerrados, 4 en Barbados y Granada, 6 en Guyana y 9 en Jamaica⁵³. Así, a la fecha, en toda la región del Caribe no se registra ningún caso (queja) en activo ante el CLS, lo que igualmente no deja de ser revelador.

⁵⁰ Ver NORMLEX.

⁵¹ Ver NORMLEX.

⁵² Exceptuando Haití Cuba y la Republica Dominicana

⁵³ Ver NORMLEX.

Para cualquier desentendido que quiera aproximarse al tema, la mención al alto número de casos (quejas) provenientes de la América Latina interpuestos ante el CLS lo primero que pudiera sugerir es que se trata de la región del mundo donde más se viola la libertad sindical. Pero en verdad esto no podrá deducirse del número de casos que se registran y menos cuando hay regiones enteras o países, que más que países son continentes, donde el total de casos (quejas) es absolutamente exiguuo, cuando no inexistente.

Lo dicho ni mucho menos pretende obviar el déficit de cumplimiento de las normas internacionales del trabajo que ha sido la falencia ancestral de una región que, comenzando hace casi un siglo, tuvo un alto número de ratificaciones, dato que lejos está por sí solo de evidenciar un adecuado nivel de aplicación.

Como decíamos en otra parte,

(...) el déficit en la región más que de legislación es de aplicación. No por otra cosa, el profesor Héctor Hugo Barbagelata había incluido a la tara de inanidad como uno de los particularismos del derecho latinoamericano del trabajo. Las razones de ello irían desde la debilidad institucional, incluyendo la de la administración del trabajo; la de la misma justicia laboral, hasta un debilitamiento del ámbito efectivo de ejercicio de las libertades sindicales y de la negociación colectiva, todo lo cual arroja una reducción visible del trabajo efectivamente protegido, esto es, del trabajo que se presta bajo el amparo de la legislación⁵⁴.

Se pretende, en fin, matizar lo que pudiera sugerir una mera referencia numérica o estadística que, a la vista está, parece del todo insuficiente para medir las consecuencias que ellas pudieran evidenciar, de cara al grado de aplicación de los convenios y de la legislación nacional sobre el derecho humano fundamental de la libertad sindical.

Con todo, lo que sí pudiera inferirse con alguna certidumbre es que —en una perspectiva histórica— parece evidente que las organizaciones sindicales de la región conocen la manera de actuar ante los órganos de control de aplicación de la OIT (ora, el control regular o el especial), lo que han hecho tradicionalmente sin riesgo de apremio por parte de los gobiernos contra quienes interpongan casos o quejas ante el CLS.

Desde luego que las hay y las hubo, pero en cuenta de todo lo apuntado, cabría complejizar una estadística con otros índices de valoración que permitan medir, con más certeza, el rango de aplicación efectiva de los convenios fundamentales sobre la libertad sindical en la región y evitar así comparaciones que poco verídicas resultan.

Desde luego, y por fin, no puede ocultarse, aunque no haya sido este el motivo ni el objeto de estas líneas, que cualquiera sea la aproximación que se haga a las estadísticas que se han mencionado antes, sobrevuela sobre ello algo mucho más trascendental, como es el impostergable debate sobre el estado del arte del sistema normativo de la OIT y sobre su legitimidad, más que de origen —desde luego indiscutido— de ejercicio y de desenvolvimiento.

54 Villasmil Prieto, Humberto. 2016. Pasado y presente del derecho laboral latinoamericano y las vicisitudes de la relación de trabajo (segunda parte). Revista latinoamericana de Derecho Social, (22), p. 21. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702016000100008&lng=es&tlng=es



► IV parte.

Experiencias de las mesas tripartitas y experiencias comparadas



► 1. Experiencias de las Mesas y Comisiones de Normas Internacionales del Trabajo y Resolución de Conflictos

1.1. Experiencia de Honduras: Mesa Sectorial para la Prevención de Conflictos ante la OIT (MEPCOIT)

Por Jaime Escobar

Buenos días a todos y todas.

Quiero iniciar agradeciendo a los organizadores la invitación para participar en tan importante y relevante evento, en el cual esperamos incrementar y fortalecer nuestras capacidades y habilidades para generar avenidas de diálogo en busca de consensos que permitan coadyuvar a favorecer la paz social de nuestros países.

Es un honor tomar la palabra después de haber escuchado las magistrales conferencias de la tarde y noche de ayer, de donde es posible resaltar la importancia del diálogo social institucionalizado, como un instrumento que los interlocutores sociales y gobiernos deben fortalecer en aras de mantener relaciones cordiales en materia laboral.

Es así que, como funcionario del Consejo Económico y Social (CES) de Honduras, he podido concluir que vamos por un buen camino, resaltando que, en el marco de los principios rectores del diálogo, nuestra institución es un ejemplo de respeto, confianza y compromiso tripartito.

Antes de avanzar en compartirles nuestra experiencia con la instalación de la Mesa Sectorial para la Prevención de Conflictos ante la Organización Internacional del Trabajo, denominada MEPCOIT, les invito a ver un corto video que procura explicar brevemente la razón operativa del Consejo Económico y Social de Honduras, instancia tripartita desde la cual opera la MEPCOIT.

Como habrán notado, la máxima autoridad del Consejo está representada por la Asamblea, integrada de manera tripartita, en la cual la presidencia se ostenta de manera rotativa y por periodos de un año.

En su estructura orgánica, la instancia ejecutiva del Consejo es la Secretaría Técnica, la cual está integrada entre otros órganos, por las diferentes Mesas Sectoriales que son creadas para atender temas específicos.

Es así, que desde finales del año 2018, ante el incremento de la conflictividad social y la necesidad de contribuir en la armonía de las relaciones laborales, la Asamblea del Consejo acordó crear la Mesa Sectorial para la Prevención de Conflictos ante la OIT, como instancia tripartita de carácter técnico, cuyo objetivo central es informarse, estudiar y evaluar a solicitud de parte interesada, las posibles denuncias que pudieran presentarse ante la OIT, formulando recomendaciones técnicas documentadas a la Asamblea del CES. Asimismo, la Mesa Sectorial a instancia de parte interesada, puede intervenir en el tratamiento de los conflictos suscitados en las materias reguladas por los convenios de la OIT ratificados por Honduras, a fin de evitar la presentación de denuncias ante la OIT y contribuir a la reducción de la conflictividad social en el país.

El propósito fundamental de la Mesa es generar un espacio para que las partes en conflicto dialoguen y alcancen acuerdos que solucionen sus discrepancias, ofreciendo así una alternativa nacional de prevención a la presentación de denuncias ante la OIT.

Además, coyunturalmente en virtud de las conclusiones emitidas por la Comisión de Aplicación de Normas (CAN) de la OIT, en el caso de Honduras por incumplimiento del Convenio núm. 87, a la MEPCOIT se le encomendó la tarea de revisar y emitir opinión técnica en relación con el borrador de reformas al

Código del Trabajo propuesto por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, en cumplimiento de las conclusiones de la CAN orientadas a armonizar el Código en función a las disposiciones del Convenio.

Así como la noche de ayer escuchamos casos en los cuales el proceso previo a la operatividad de este tipo de espacios de diálogo ha alcanzado largos periodos de tiempo, nuestra MEPCOIT no es la excepción: después de un poco más de 5 años desde su creación, estamos en deuda con el cumplimiento de los objetivos que fueron planteados inicialmente.

Para no avanzar, los argumentos de los sectores han sido variados y en algunos casos comprensibles, sin dejar a un lado el aletargamiento de que fueron víctimas nuestras instituciones durante los periodos de pandemia y pospandemia, con efectos que aún hoy se diagnostican en estas instancias tripartitas de diálogo.

Sin embargo, quisiera resaltar y centrar el resto de esta ponencia, en el reglamento operativo para el tratamiento de casos que fue aprobado a nivel técnico en el seno de la MEPCOIT. Este instrumento tiene por objeto regular su funcionamiento organizacional y operativo.

Por lo que, además de las funciones antes descritas, la Mesa debe:

- promover actividades con carácter preventivo respecto al seguimiento y cumplimiento de los Convenios de la OIT ratificados por Honduras y de la legislación nacional laboral;
- apoyar el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos de promoción del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo; proponiendo las recomendaciones para los tomadores de decisiones, sobre los problemas identificados;
- intervenir en el tratamiento de los conflictos y quejas sobre las materias reguladas por los convenios de la OIT ratificados por Honduras, inclusive los casos que mantienen un estatus de abierto en la oficina principal de OIT en Ginebra o cualquier otro susceptible de llegar a esta instancia, y
- designar un mediador en los conflictos.

Con respecto a su conformación, la instancia cuenta con 9 miembros titulares y sus respectivos suplentes, considerando 3 representantes por cada uno de los sectores que conforman el CES, garantizando de esta manera los principios de equidad y libertad en la elección de sus representantes.

Es importante mencionar que cada miembro titular tiene derecho a voz y voto, además debe ser sustituido automáticamente por el suplente respectivo, en los casos de ausencia, así como en los casos de excusa o recusación aceptada por la MEPCOIT.

Una figura determinante es la del coordinador, el cual se selecciona de entre los miembros de la Mesa, siendo propuesto por el sector que ostenta en ese momento la presidencia de la Asamblea del CES.

Las sesiones de la Mesa pueden ser de dos tipos, ordinarias o extraordinarias. Las primeras deben ser calendarizadas o programadas con suficiente anterioridad, con el objeto de hacer el estudio de los casos establecidos para su revisión y aceptación, así como para la designación del respectivo mediador.

Las sesiones extraordinarias se celebran en cualquier momento y tienen por objeto el manejo y resolución de los conflictos o casos, previamente aceptados, así como el tratamiento de los asuntos que tengan el carácter de urgente.

Se ha considerado que a las sesiones puedan asistir como invitadas, las personas que, no siendo parte de un conflicto, tengan la capacidad de ilustrar a la MEPCOIT en un tema específico. Estas personas no tienen voto y solo asisten a la sesión con el fin de exponer sobre el tema, para el cual se les invita.

Con lo que tiene que ver específicamente con el tratamiento de los conflictos, el reglamento establece los requisitos para presentar una solicitud de intervención directa en un conflicto o caso determinado, la cual debe contener mínimamente:

- la identificación clara de las partes en conflicto;

- la exposición motivada y justificada de los hechos y consideraciones legales del caso, señalando el tipo de actuación deseada y los puntos sobre los que se solicita la intervención;
- la documentación y pruebas en apoyo a los hechos que se estimen pertinente para el caso, y
- las bases y elementos de la propuesta de arreglo.

Por otro lado, para la aceptación de dicha solicitud, la Mesa debe cerciorarse de que el caso no se encuentre en ninguna de las siguientes circunstancias:

- a. que los derechos en conflicto se encuentren prescritos, de conformidad con las disposiciones legales nacionales;
- b. que el asunto en conflicto haya sido juzgado previamente por una autoridad judicial nacional y su decisión constituya cosa juzgada;
- c. que se trate de un asunto ajeno a los convenios de la OIT ratificados por Honduras;
- d. que se trate de controversias sobre derechos laborales individuales, y
- e. por último, que se trate de personas jurídicas inexistentes, salvo el caso de que se trate de un sindicato en formación.

Algo importante de mencionar, es que la aceptación del caso implica la designación del mediador responsable de atender la controversia.

Este mediador, facilitador o amigable componedor debe ser elegido por consenso entre los miembros de la Mesa. Entre otras, sus facultades tienen que ver con:

1. dirigir las reuniones que se realicen en el marco de la MEPCOIT;
2. realizar las reuniones que considere necesarias para la búsqueda de soluciones;
3. proponer fórmulas de arreglo, y
4. sugerir a los miembros de la MEPCOIT, cambios de metodología que permitan mejorar su desempeño.

En este punto del mediador, permítanme mencionar que es una de las principales limitaciones por la cual a la fecha no hemos podido operativizar la Mesa.

Sin embargo, es alentador haber escuchado ayer que desde la oficina de la OIT es posible contar con la asistencia y apoyo necesarios que permitan identificar esta importante figura y así iniciar los pinitos en este importante y necesario proceso. Por lo que aprovecho para tomar la palabra del ofrecimiento y desarrollar los procedimientos necesarios para concluir con este apoyo que garantice además la sostenibilidad de las actuaciones de la Mesa.

Para ir concluyendo mi participación, debo manifestar que a nivel técnico los miembros de la Mesa no lograron alcanzar acuerdos en dos temas específicos que tienen que ver con las partes intervinientes y lo que concierne al compromiso de cumplimiento y aceptación de los acuerdos alcanzados.

En lo primero, existen discrepancias entre los sectores con respecto a la calidad en que participan los apoderados, habiendo discusión si únicamente asisten como observadores para ser consultados de manera privada, o si tienen derecho a vos en las discusiones.

En lo segundo, que tiene que ver con las decisiones y acuerdos adoptados en el marco de la Mesa, al ser un compromiso de voluntades son de obligatorio cumplimiento, y para lograr la semejanza en sus efectos a los derivados de un contrato de transacción o convenio, deben formalizarse ante la autoridad del trabajo correspondiente.

Por último, se contempla que sea la misma MEPCOIT la instancia responsable de realizar la revisión periódica del cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

No cabe duda de que aún queda mucho por transitar, que día a día las controversias se acumulan y se vuelven aún más complejas, producto de la evolución del mercado laboral y de las condiciones en que se presentan las nuevas oportunidades de empleo en nuestras sociedades. Por ello, es imprescindible e impostergable la puesta en marcha de más y mejores espacios de diálogo que permitan resolver conflictos y prevenir el nacimiento de otros.

Continuemos hablando y debatiendo sobre la importancia del diálogo social institucionalizado en nuestros países, procurando alcanzar la conciencia de los representantes sectoriales de que el diálogo es y seguirá siendo la solución a cualquier tipo de controversia.

Quiero finalizar con una buena noticia, y es que la Ministra de Trabajo, la abogada Sarahí Cerna, en su condición de Presidenta *pro tempore* del CES, ha instruido que en la sesión de Asamblea correspondiente al mes de abril entrante, este reglamento sea incluido en la agenda para su discusión y aprobación, demostrando de esta manera la manifiesta voluntad política de avanzar en la operativización de la Mesa. Igualmente estamos convencidos del compromiso y voluntad de los interlocutores sociales para alcanzar este consenso.

No puedo desperdiciar esta oportunidad, para solicitar el apoyo y acompañamiento de la OIT, a fin de continuar avanzando y resolviendo los retos y desafíos que permitan en una nueva oportunidad como esta, informar sobre los casos ya resueltos por la Mesa Sectorial para la Prevención de Conflictos ante la OIT operando en el Consejo Económico y Social de Honduras.

Termino repitiendo un pequeño fragmento de la participación del profesor Evance Kalula, Presidente del Comité de Libertad Sindical durante su magistral conferencia del día de ayer: “Si quieres paz, cultiva la justicia. Si quieres justicia, cultiva diálogo social.”

Muchas gracias.

1.2. Experiencia de Panamá: comisiones tripartitas

Por Rolando Murgas Torrazza

1.2.1. Acuerdos fundacionales de las comisiones tripartitas

Acuerdo del 1 de febrero de 2012 (ciudad de Panamá)

En atención a iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la ciudad de Panamá se celebró el 1 de febrero de 2012, un acuerdo tripartito, posteriormente conocido como el Acuerdo Tripartito de Panamá. En este Acuerdo se convino lo siguiente:

1. dar inicio, a partir del 27 de febrero de 2012, con el acompañamiento de la OIT, a una etapa de diálogo en relación con los comentarios de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) sobre la aplicación de los Convenios núm. 87 y 98, así como en la discusión en junio de 2011 en la Comisión de Normas, con miras a la elaboración de un proyecto de ley que contemple eventuales modificaciones a las normas legales objeto de comentarios, y
2. constituir, con la asistencia de la OIT, una Comisión tripartita de tratamiento rápido de quejas, «que examinará con carácter urgente y con el objetivo de encontrar soluciones y alcanzar acuerdos toda denuncia de violación de la libertad sindical y de la negociación colectiva». Asimismo, la Comisión podría dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical. Esta Comisión iniciaría sus trabajos el 1 de marzo de 2012 y contaría con la asistencia de un moderador independiente designado por acuerdo de las partes.

Este Acuerdo fue firmado por el Viceministro de Trabajo Sr. Darío Falcón Piraquive; por el representante del sector empleador (CONEP), Sr. Antonio Fletcher; por el sector trabajador, por una parte Sr. Genaro López, en representación de CONUSI, y por la otra, Sr. Julio C. Fábrega, en representación de CONATO; y por la OIT, Sra. Cleopatra Doumbia-Henry, Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

En el desarrollo posterior de este Acuerdo Tripartito, por un lado se mantuvo la Comisión de Tratamiento Rápido de Quejas sobre Libertad Sindical; y, por el otro, se diferenció de la misma una Comisión separada, denominada Comisión del Acuerdo Tripartito de Panamá (Comisión de Adecuación), encargada de discutir y proponer la normativa referente a la adecuación de la legislación nacional a los criterios de los órganos de control de la OIT sobre los convenios ratificados por Panamá, iniciando con los relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva.

Acuerdo del 4 de junio de 2012 (ciudad de Ginebra)

En el marco de la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo, en reunión del 4 de junio de 2012 entre los miembros de las Comisiones del Acuerdo Tripartito de Panamá y funcionarios de la OIT, se acuerda lo siguiente:

1. adoptar un procedimiento para la admisibilidad de las quejas y fijar un calendario de reuniones mensuales;
2. nombrar un moderador independiente, de nacionalidad panameña, y
3. solicitar el acompañamiento de la OIT en estas tareas.

Asimismo, los participantes coincidieron en la importancia de tener en cuenta que, para institucionalizar el diálogo social, se requiere tiempo y contar con la confianza de las partes.

Acuerdo del 27 de junio de 2012 (ciudad de Panamá)

En el marco de la misión de OIT integrada por el Sr. Jorge Sappia y la Sra. Tania Caron, con los integrantes del Acuerdo Tripartito de Panamá, se acordó lo siguiente:

1. designar como moderador al suscrito Rolando Murgas Torrazza;
2. solicitar al moderador que elabore un proyecto para la admisión de quejas y se consignan algunas directrices para las reuniones de las dos comisiones;
3. designar una comitiva especial para que comunique al suscrito la designación como moderador y la tarea asignada, y
4. fijar como primer tema de agenda para la primera reunión de la Comisión de Tratamiento Rápido de Quejas, el seguimiento y contenido de los acuerdos suscritos el 29 y 30 de marzo de 2012, con la misión de OIT encabezada por el Sr. Jorge Sappia⁵⁵.

1.2.2. Pasos iniciales de las comisiones

Luego del acuerdo fundacional del 1 de febrero de 2012, prontamente se dan los primeros pasos para poner en marcha el compromiso adquirido, de iniciar reuniones a partir del 1 de marzo.

En el mes de marzo del mismo año se aprueba el reglamento de debates y la forma en que se adoptarían los acuerdos. Se exige la presencia de los tres sectores para todas las reuniones. En el caso del sector sindical, se entiende su presencia si por los menos están presentes un representante de CONATO y otro

⁵⁵ Los acuerdos del 29 y 30 de marzo de 2012 que se mencionan fueron sobre temas de ejecución en la Comisión de Tratamiento Rápido de Quejas.

de CONUSI. No obstante, para el ejercicio del derecho al voto el sector sindical solo tiene uno, al igual que el sector empleador y el gubernamental respectivamente. Este reglamento no ha sido modificado.

Los días 29 y 30 de marzo, con la misión de OIT encabezada por el Sr. Jorge Sappia, se entra a tomar decisiones concernientes al examen de la agenda encomendada a cada una de las dos comisiones, en temas como el reintegro de dirigentes sindicales despedidos, pliegos de peticiones y personerías jurídicas rechazadas, ratificación de los Convenios núm. 144 y 169, restitución del aporte del 5 por ciento a FENASEP y a la UGT, constitución de una subcomisión para el estudio de la adecuación de las normas de la Carrera Administrativa, y el caso 2921 ante el CLS promovido por ANFACSS/AMOACS/CONUSI, sobre prácticas antisindicales en la Caja de Seguro Social.

Dentro de los acuerdos subsiguientes que se fueron adoptando, como referencias importantes, conviene destacar los siguientes:

1. Acuerdo de 11 de junio de 2013, en la ciudad de Ginebra, mediante el cual los tres sectores reafirmaron su compromiso con el diálogo social y el funcionamiento de las dos Comisiones del Acuerdo Tripartito de Panamá; y se comprometieron a realizar todos los esfuerzos para reanudar y dinamizar de las mismas;
2. Acuerdo de 10 de septiembre de 2013, en la ciudad de Panamá, mediante el cual se establecen cronogramas para la armonización de la legislación nacional con los Convenios núm. 87 y 98, en el marco de los comentarios de los órganos de control; y la adecuación del Código de Trabajo a dichos Convenios;
3. Acuerdo de 11 de septiembre de 2013, de la Comisión de Quejas, por el cual se declaran como prioritarios los despidos de la Sra. Iraida Cano y del Sr. Gerardo González, en la Caja de Seguro Social; y el de Andrés Góndola, en el Ministerio de Educación. Igualmente se acordó que la Comisión promovería la constitución de instancias bipartitas de diálogo permanente en las instituciones públicas⁵⁶, y
4. Acuerdo de 10 de octubre de 2013, de la Comisión Tripartita de Tratamiento Rápido de Quejas sobre la Libertad Sindical y Negociación Colectiva, mediante el cual se aprueba, con modificaciones, la propuesta del suscrito moderador, el reglamento para la presentación, admisión y tramitación de quejas sobre libertad sindical y negociación colectiva.

1.2.3. Oficialización de las dos comisiones tripartitas

Si bien los antes mencionados acuerdos fundacionales crearon y pusieron en marcha ambas Comisiones, con el Decreto Ejecutivo N.º 156 de 13 de septiembre de 2012 se oficializan las dos comisiones. Por Resolución N.º DM 192-14 de 15 de mayo de 2014 se adscriben las comisiones al Despacho Superior del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y se designa como su Secretaría Técnica a la Oficina de Cooperación Técnica Internacional.

⁵⁶ Estos acuerdos del 10 y 11 de septiembre de 2013 fueron el resultado de la misión de técnica de la OIT a Panamá, que se efectuó la semana del 9 al 14 de septiembre de 2013, y estuvo integrada por cinco especialistas en materia de diálogo social y libertad sindical, quienes asesoraron a las Comisiones del Acuerdo Tripartito, a efecto de ayudarlos a llegar a consensos y acuerdos. La misión técnica de OIT, estuvo integrada por el Sr. Horacio Guido, Coordinador de Libertad Sindical del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de OIT; la Sra. Tania Carón, Especialista en Normas Internacionales del Trabajo y Poblaciones Indígenas de OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana; el Sr. Humberto Villasmil Prieto, Especialista Principal en Derecho del Trabajo de la Unidad de Derecho Laboral y Reforma, del Departamento de Gobernanza y Tripartismo de la OIT; el Sr. Oscar Valverde, Especialista principal de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana; y el Sr. Lorenzo Peláez, Especialista Principal de la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACTEMP) de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

1.2.4. Los acuerdos del 18 de febrero de 2016

Con la presencia de una misión de muy alto nivel de OIT, el 18 de febrero de 2016, en la ciudad de Panamá, se llegó a una serie de acuerdos y sus respectivos cronogramas, a saber:

1. cronograma de actividades para la Comisión de Adecuación y para la Comisión de Quejas;
2. dar por cerrados los casos 3048 (CTRP) y 2868 (CGTP);
3. el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral se compromete a ratificar, antes del 26 de febrero de 2016, a los miembros permanentes de la Comisión de Quejas, con mandato para representarlo;
4. crear la instalación de un órgano nacional de carácter consultivo sociolaboral, antes del mes de mayo de 2016;
5. respaldar la decisión del Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, de enviar para la firma del señor Presidente de la República, la propuesta de Resolución que aprueba la inscripción del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SINTE), ordenada por fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, e
6. indicar que es necesaria la adopción de medidas para garantizar la efectividad del Convenio núm. 144.

1.2.5. Principales acuerdos y resultados de las comisiones tripartitas

Pueden destacarse una serie de decisiones metodológicas importantes:

Comisión de Quejas:

- impulsar personerías de organizaciones sindicales de trabajadores, del sector público y del sector privado;
- en las quejas presentadas por despidos en el sector público durante el gobierno del expresidente Ricardo Martinelli, por motivaciones antisindicales, dar preferencia a los despidos en la Caja de Seguro Social y en el Ministerio de Educación, con identificación de algunos casos prioritarios;
- determinar que toda queja ante el Comité de Libertad Sindical se incorporaría a la agenda de la Comisión;
- promover la constitución de instancias de diálogo y solución de conflictos en todas las instituciones públicas, y
- recomendar el reintegro y pago de salarios caídos a los despedidos por motivos antisindicales bajo el gobierno del expresidente Ricardo Martinelli, con el resultado del reintegro en buena parte de los casos (sin embargo, en casi ninguno se ha reconocido el pago de salarios caídos).

Comisión de Adecuación:

- acuerdo para iniciar la discusión de la adecuación de la legislación del sector público en materia de libertad sindical y negociación colectiva con los Convenios núm. 87 y 98;
- compromiso de los sectores de procurar que en la Asamblea Nacional se respeten los consensos alcanzados (Acuerdo tripartito de 10 de septiembre de 2013);
- luego de revisar la legislación laboral del sector público en materia de libertad sindical y negociación colectiva, revisar la legislación laboral para el sector privado en esa materia, y
- revisar la legislación laboral en general en materia de otros convenios de OIT, para ajustarla a los criterios de los órganos de control.

Como parte de las tareas de esta Comisión, el señor Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral Luis Alberto Carles, transmitió a la Comisión la decisión del señor Presidente de la República, en el sentido de que sean reconocidos por ley a los servidores públicos, los derechos de asociación sindical, huelga y negociación colectiva. En mayo de 2016 se logró la aprobación por consenso de un anteproyecto de Ley de Relaciones Colectivas Laborales en el Sector Público.

Con este anteproyecto, que debería pasar a ser proyecto y luego ley de la República, se daba cumplimiento a lo siguiente:

- a los acuerdos fundacionales de la Comisión, celebrados durante el Gobierno anterior;
- a los acuerdos tripartitos celebrados en la ciudad de Ginebra, con el aval de la OIT, en junio de 2012 y junio de 2013;
- a los acuerdos tripartitos celebrados en la ciudad de Panamá, con el aval de la OIT, en septiembre de 2013 y en febrero de 2016;
- a los Convenios núm. 87 y 98 de la OIT y a los diversos y reiterados criterios y observaciones de los órganos de control de dicha organización, en materia de libertad sindical, huelga y de negociación colectiva en el sector público;
- a diversos instrumentos internacionales ratificados por Panamá, que obligan al país al reconocimiento y protección de los derechos colectivos tanto en el sector privado como en el sector público;
- al artículo 68 de la Constitución Política de la República, que reconoce el derecho de sindicación a “los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases”, sin hacer distinción entre sector privado y sector público;
- a la doctrina constitucional del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, expresada en fallo de 27 de noviembre de 2014, en Acción de Amparo de Garantías Constitucionales en el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SINTE), y
- a la doctrina constitucional del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en fallo final, definitivo y obligatorio, dictado el 30 de diciembre de 2015 en acción de inconstitucionalidad, en materia de la Ley de Carrera Administrativa. En este fallo se reconoce la aplicación directa del artículo 68 de la Constitución Política, sin distinción alguna; así como la de los Convenios núm. 87 y 98 de la OIT, que vienen a considerarse como parte del Bloque de Constitucionalidad. Este fallo y el anterior, no son en materia contenciosa administrativa, como se dijo algún otro fallo en sentido contrario, sino de nivel de tutela de derechos constitucionales fundamentales, por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por lo que marcan una impronta jurisprudencial insoslayable.

Al mismo tiempo, se enfrenta una realidad material, en la cual cada vez de manera más intensa y extendida, los servidores públicos ejercen el derecho constitucional de asociación sindical, mediante gremios que no tienen esa denominación, pero sí su naturaleza; ejercen el derecho de huelga porque tienen la fuerza de hacerlo; y negocian colectivamente condiciones de trabajo y eventuales violaciones a las leyes, reglamentos o acuerdos previos. Todo ello en ausencia de una base normativa integral y eficaz, así como de un adecuado sistema de solución de conflictos colectivos en el sector público.

El anteproyecto tenía cuatro ejes fundamentales (derecho de asociación sindical, derecho de huelga, derecho de negociación colectiva y conflictos colectivos). Aparte de lo anterior, tiene normas introductorias, procesales, un glosario y normas sobre vigencia.

Debía ser presentado al Consejo de Gabinete, para que en la primera semana de julio de 2016 fuese llevado a la Asamblea Nacional, convertido en proyecto de ley. Esto no ocurrió, por fuerte oposición en parte importante del Gabinete.

El 26 de abril de 2017, la Federación Nacional de Servidores Públicos y CONUSI lograron que el anteproyecto consensuado fuese prohiado por la Comisión de Salud y Trabajo de la Asamblea Nacional y convertido en el proyecto de ley N.º 500. Con posterioridad, en agosto de 2017, el Consejo de Gabinete, por conducto del Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, presentó otro proyecto de ley, que contenía cambios introducidos por el Consejo de Gabinete, en especial en materia de huelga, arbitraje, conflictos colectivos y otros temas, que los tres sectores acordaron serían rediscutidos en la Asamblea Nacional. Este proyecto fue recibido y se le asignó el número 511. Luego, la Comisión acordó unificar la discusión de los dos proyectos.

En atención a lo anterior, en enero de 2018 se formó un grupo de trabajo en la Comisión, para construir un consenso respecto de las diferencias entre los dos proyectos. Este consenso se logró y fue validado por la Comisión de Adecuación.

El 14 de marzo de 2018 se presentó el documento consensuado a la respectiva Comisión de la Asamblea Nacional. Este documento implica, salvo algunas excepciones, un ajuste significativo e integral a los criterios del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Su tramitación llegó hasta segundo debate, pero después fue regresado a primer debate, luego de lo cual expiró el periodo de la anterior Asamblea Nacional. Después de ello, hasta la fecha no ha tenido una nueva discusión el proyecto, en la Comisión de Adecuación, el Consejo de Gabinete o la Asamblea Nacional.

Otros acuerdos:

1. creación de un Consejo Superior de Trabajo y adscripción al mismo de ambas Comisiones Tripartitas. Luego de consultas por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, se elaboró un anteproyecto de creación del Consejo Superior de Trabajo. El Consejo de Gabinete autorizó a la señora Ministra a presentarlo como proyecto de ley a la Asamblea Nacional, lo que ocurrió en enero del presente año. Se encuentra en tramitación;
2. impulso del cumplimiento del Convenio núm. 144 sobre Consulta Tripartita, y
3. recomendación de ratificar el Convenio núm. 169. Posteriormente, el CONEP solicitó diferir la discusión.

1.2.6. Situación actual

A raíz de la pandemia y luego por un serio desencuentro entre los criterios de representatividad en el sector sindical, se han detenido las reuniones formales de ambas Comisiones, a pesar de reiteradas convocatorias por el suscrito.

En la Comisión de Quejas, las últimas reuniones formales para actualizar la lista de casos de despidos en el sector público se dieron el 10 de octubre de 2019 y el 13 de febrero de 2020. Esta actualización quedó pendiente de informaciones a cargo del sector sindical.

Con la posible creación del Consejo Superior de Trabajo y un esfuerzo tripartito, apoyado por la OIT, podrían construirse consensos para establecer el funcionamiento de las dos Comisiones Tripartitas.

Como moderador, constantemente estuve proporcionando insumos documentales para apoyar las decisiones de ambas Comisiones, algunos de los cuales aparecen en los anexos de este documento.

1.3. Experiencia de la República Dominicana: Pasado, presente y futuro de nuestra mesa tripartita

Por Sabrina De la Cruz

La República Dominicana como país miembro de la OIT y en cumplimiento del Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita, firmó el primer Acuerdo para la instalación de la mesa tripartita de tratamiento de cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo, el 1 de julio de 2016.

Luego de esto, las partes iniciaron los trabajos de redacción del reglamento para su implementación, y a pesar de la firme voluntad del sector gubernamental, hubo que esperar las observaciones de los demás sectores, dado que no se llegaba a un acuerdo consensuado entre todos, lo cual motivó que se pidiera la colaboración a la OIT, a tales fines.

Ya contando con la presencia del señor Fernando García, como Especialista de la OIT, se discutieron y consensuaron todas las observaciones de las partes, quedando aprobado el reglamento que regiría la Mesa, a mediados de abril de 2018.

A partir del 23 de mayo de 2018 se organizaron cada uno de los sectores, notificando los nombres de sus respectivos representantes.

En julio de 2019 se inició la revisión de los siguientes casos, los cuales a la fecha se encuentran definitivamente cerrados. A saber:

1. Caso N.º 2786 cerrado: Frito Lay - Universal Aloe - Mercasid
2. Caso N.º 3068 cerrado: Pollo Cibao
3. Caso N.º 3071 cerrado: sobre la violación a la relación sindical
4. Caso N.º 3297 cerrado: AVIAM sector aeroportuario
5. Caso N.º 3304 cerrado: SINATRAE - trabajadores de Enfermería
6. Caso N.º 3332 cerrado: Barrick Gold - Comité de Libertad Sindical
7. Caso N.º 3335 cerrado: Edenorte - Comité de Libertad Sindical

No obstante, tenemos el caso N.º 3364 de la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra el Ministerio de Educación (MINERD), el cual debió haber sido cerrado con la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, pero han colocado un caso nuevo con ese mismo número, de parte de la misma ADP. Todo esto a pesar de haberse firmado del 2020 al 2023 tres acuerdos entre la ADP y el MINERD.

1. Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) y la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) de fecha 30 de enero de 2020;
2. Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) y la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) de fecha 30 de junio de 2021, y
3. Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) y la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) de fecha 24 de julio de 2023. Este último incluso contó con la presencia del Presidente de la República como observador.

Luego de una pausa por temas de COVID-19, para el 25 de octubre de 2023 se volvió a retomar la Mesa Tripartita, mediante acuerdo suscrito por los tres sectores y refrendado por la OIT, y su reglamento de aplicación. No sin antes poner en operación la Escuela de Mediación del Ministerio de Trabajo, responsable de formar los mediadores que habrán de necesitarse.

Se retomarán los trabajos de la Mesa, con las recomendaciones hechas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), remitido en febrero de 2024.

En respuesta a las recomendaciones se eligió la persona que coordinará la Mesa en febrero de 2024, la licenciada Cheryl Victoria.

Estamos haciendo los aprestos para convocar la reunión los primeros días de abril.

Debemos también informar que los avances de modernización del Código de Trabajo (requerido en el último informe de la CEACR) están en su fase final, habiendo sido consensuados hasta la fecha poco más del 90 por ciento de las modificaciones previstas. Se espera tenerlo terminado antes de finalizar el primer semestre del año, cuando le será entregado al Señor Presidente de la República para enviar al Congreso Nacional.

Ha sido de interés y de aplicación para el Señor Ministro resolver todos los asuntos a través del uso de la mediación para lograr el consenso, alcanzando el éxito que ya mencionamos en los avances del Código.

Muchas gracias.

► 2. Experiencias comparadas sobre mecanismos de solución de conflictos

2.1. Autoridad Federal de Relaciones Laborales de los Estados Unidos de América

Por Pablo Godoy

2.1.1. Introducción de la Junta Nacional de Relaciones Laborales⁵⁷

La Junta Nacional de Relaciones Laborales (JNRL) es una agencia federal independiente creada en 1935 para administrar y hacer cumplir la Ley Nacional de Relaciones Laborales (LNRL), garantizando que los trabajadores puedan expresar libremente sus deseos con respecto a la representación sindical y protegiendo el derecho fundamental de los trabajadores a actuar juntos para ayudarse o protegerse mutuamente.

La JNRL no inicia procesos, solo actúa sobre acusaciones presentadas ante esta. Todos los procedimientos comienzan con la presentación de acusaciones o peticiones por parte de empleados, sindicatos, empleadores privados u otras partes privadas.

En sus 88 años de historia, la JNRL ha contado millones de votos, investigado cientos de miles de acusaciones y emitido miles de decisiones.

⁵⁷ El 19 de marzo de 2024, en el marco de la conferencia subregional celebrada en la ciudad de Panamá sobre los Mecanismos de Libertad Sindical, Diálogo Social y Promoción de Resolución de Conflictos Nacionales, el Asesor General Adjunto de la JNRL, Pablo A. Godoy, presentó el proceso de resolución de conflictos obrero-patronales en los Estados Unidos. El texto de este documento, sus anexos y los datos utilizados en la presentación del 19 de marzo provienen del Informe de Desempeño y Responsabilidad de la JNRL para el año fiscal 2024, disponible en <https://www.nlr.gov/sites/default/files/attachments/pages/node-130/nlr-fy2023-par-508.pdf>

2.1.2. Derechos de los empleados según la Ley Nacional de Relaciones Laborales (LNRL)

La LNRL extiende derechos a muchos empleados del sector privado, incluido el derecho a sindicalizarse y a negociar colectivamente con su empleador. Los empleados cubiertos por la Ley están protegidos contra ciertos tipos de mala conducta por parte del empleador y del sindicato, y tienen el derecho de apoyar la representación sindical en un lugar de trabajo donde actualmente no exista ninguna o de intentar mejorar sus salarios y condiciones de trabajo a través de otras acciones grupales.

Según la LNRL, los empleados tienen derecho a:

- formar o intentar formar un sindicato entre los empleados de un empleador;
- unirse a un sindicato, ya sea que el empleador lo reconozca o no;
- ayudar a un sindicato a organizar a los empleados;
- participar en actividades concertadas protegidas. Generalmente, las actividades concertadas protegidas son actividades que buscan mejorar las condiciones laborales, y
- negarse a realizar alguna o todas las actividades mencionadas. Sin embargo, el sindicato y el empleador, en un Estado donde se permiten tales acuerdos, pueden acordar una cláusula legal de seguridad sindical requiriendo que los empleados paguen cuotas y cotizaciones sindicales básicas para actividades esenciales de representación.

La LNRL prohíbe a los empleadores interferir, restringir o coaccionar a los empleados en el ejercicio de los derechos relacionados con la organización, formación, integración o asistencia a una organización laboral con fines de negociación colectiva, la participación en actividades concertadas protegidas o el abandono de estas actividades. De manera similar, los sindicatos no pueden restringir ni coaccionar a los empleados en el ejercicio de estos derechos.

2.1.3. Estructura estatutaria

El liderazgo consta de seis personas designadas por el presidente, cinco miembros de la Junta (incluido el presidente) y el asesor general. La gestión diaria de la Agencia está dividida por ley, delegación y práctica de la Agencia entre el Presidente, la Junta y el Asesor General. Las oficinas de la Agencia incluyen su sede en Washington, D.C., una red de oficinas de campo a lo largo de los Estados Unidos y dos tribunales en la ciudad de Nueva York y San Francisco. La LNRL asigna responsabilidades separadas e independientes a la Junta y al Asesor General. La función del Asesor General es principalmente procesal y la de la Junta es resolutive. Puede encontrar un mapa que muestra las oficinas regionales en <https://www.nlrb.gov/about-nlrb/who-we-are/regional-offices>.

2.1.3.1. La Junta de Cinco Miembros

La Junta de Cinco Miembros actúa principalmente como un órgano cuasi judicial, decidiendo causas basándose en registros formales de procedimientos administrativos. Los miembros de la Junta son nombrados por el Presidente con el asesoramiento y consentimiento del Senado y sirven mandatos escalonados de cinco años⁵⁸. El Presidente designa a uno de los miembros de la Junta como Presidente. Lauren McFerran, miembro de la junta directiva, fue designada presidenta el 20 de enero de 2021.

⁵⁸ Aunque los miembros de la Junta tienen mandatos de cinco años, un nuevo mandato de cinco años comienza a correr inmediatamente después de la expiración del mandato del miembro anterior, por lo que el puesto permanece vacante hasta que una persona sea nominada y confirmada por el Senado. Por lo tanto, puede haber un lapso de tiempo entre el momento en que un mandato expira y se confirma un nuevo miembro de la Junta, lo que significa que un nuevo miembro de la Junta serviría solo la parte restante del mandato de cinco años para el que fue designado.

2.1.3.2. El Asesor Jurídico General

El Congreso creó el cargo de Asesor Jurídico General, en su forma actual, en la Ley Taft Hartley de 1947. El Asesor Jurídico General es nombrado por el Presidente, con el consentimiento del Senado, por un periodo de cuatro años y es responsable de la investigación y el procesamiento de las acusaciones de prácticas laborales injustas (“PLI”) y de la supervisión general de las oficinas regionales de la JNRL, y de conformidad con delegación de la Junta, también de las operaciones administrativas, financieras y de capital humano de la Agencia. En el desempeño de las funciones delegadas, y en algunos aspectos de las funciones asignadas estatutariamente, el Asesor Jurídico General actúa en nombre de la Junta. Con respecto a la investigación y el procesamiento de casos de PLI, el Asesor Jurídico General, según el estatuto, tiene autoridad procesal exclusiva e independiente de la Junta. Jennifer A. Abruzzo fue nombrada por el Presidente para desempeñarse como Asesor Jurídico General y fue confirmada por el Senado el 21 de julio de 2021 y juramentada el 22 de julio de 2021.

2.1.4. Funciones de manejo de casos

La JNRL se esfuerza por crear un ambiente positivo de gestión laboral para los empleados, sindicatos y empleadores de la nación al garantizar a los empleados la libre elección con respecto a la representación sindical y al prevenir y remediar las PLI tipificadas en la ley. La JNRL mantiene una filosofía centrada en el público y orientada a resultados para servir mejor las necesidades del pueblo estadounidense.

La función principal de la JNRL es la resolución efectiva y eficiente de acusaciones y peticiones presentadas bajo la LNRL, ya sea por individuos, empleadores o sindicatos. Al llevar a cabo los mandatos de la LNRL, la JNRL apoya el proceso de negociación colectiva y busca prevenir y remediar ciertas PLI por parte de empleadores y sindicatos, en busca de hacer efectivos los derechos de los empleados protegidos por la LNRL, promover el comercio y fortalecer la economía de la nación.

Los tres objetivos relacionados con la misión de la JNRL son:

- garantizar la aplicación efectiva de la LNRL mediante la consideración oportuna y de calidad y la resolución de prácticas laborales injustas con soluciones adecuadas;
- proteger la libre elección de los empleados con mecanismos oportunos y efectivos para resolver asuntos relacionados a la representación, y
- mejorar la conciencia pública sobre la misión y actividades de la Agencia.

2.1.4.1. Procedimientos para el trato de Prácticas Laborales Injustas (“PLI”)

La LNRL regula el desarrollo de las relaciones laborales entre empleadores y sindicatos. La JNRL hace cumplir las disposiciones de la Ley a través de los Procedimientos PLI, que se adjudican y median mediante procedimientos bajo la LNRL.

El Asesor Jurídico General tiene la responsabilidad exclusiva, independientemente de la Junta, de investigar las acusaciones de PLI y decidir si se emiten quejas con respecto a tales acusaciones. La Junta, a su vez, actúa independientemente del Asesor Jurídico General al decidir los méritos de los casos de PLI.

El Asesor Jurídico General investiga los casos de PLI a través de la red de oficinas regionales, subregionales y locales de la Agencia (conocidas colectivamente como oficinas de campo). Si existen motivos para creer que una acusación de PLI tiene mérito, entonces el Director Regional, en nombre del Asesor Jurídico General, emite y procesa una queja contra la parte acusada, a menos que se llegue a un acuerdo. Con algunas excepciones, una queja que no se resuelva o retire es juzgada ante un tribunal administrativo, el cual emite una decisión. La decisión puede ser apelada por cualquier parte ante la Junta mediante la presentación de excepciones. La Junta decide las acusaciones sobre la base del expediente formal, de acuerdo con la Ley y la jurisprudencia desarrollada por la Junta y los tribunales federales.

Si la Junta determina que se ha cometido una violación de la Ley, la función del Asesor Jurídico General es actuar en adelante en nombre de la Junta para obtener el cumplimiento de la orden de la Junta que remedia la violación. Aunque las decisiones y órdenes de la Junta en casos de PLI son definitivas y vinculantes con respecto al Asesor Jurídico General, no se aplican por sí solas. El estatuto establece que cualquier parte puede solicitar la revisión de la decisión de la Junta ante el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos. Además, si una parte se niega a cumplir una decisión de la Junta, esta debe solicitar al tribunal la ejecución de su orden. En los procedimientos judiciales para revisar o hacer cumplir las decisiones de la Junta, el Asesor Jurídico General representa a la Junta y actúa como su abogado.

2.1.4.2. Procedimientos de representación

A diferencia de los procedimientos PLI, los procedimientos de representación llevados a cabo de conformidad con la Ley no son contradictorios. Los casos de representación se inician mediante la presentación de una petición por parte de un empleado, un grupo de empleados, una organización laboral que actúa en su nombre o, en algunos casos, por un empleador. Normalmente, el peticionario solicita una elección para determinar si un sindicato cuenta con el apoyo de la mayoría de los empleados en una unidad de negociación adecuada y, por lo tanto, debe ser certificado o descertificado como representante de negociación de los empleados. La función de la Agencia en tales casos es investigar la petición y llevar a cabo una elección con votación secreta. Si es apropiado, debe abordar las impugnaciones y objeciones a la elección posteriormente, y luego determinar si se debe emitir la certificación.

En el procesamiento de casos de representación, la Junta y el Asesor Jurídico General tienen responsabilidades compartidas. Las oficinas regionales, que están bajo la supervisión diaria del Asesor Jurídico General, procesan las peticiones de representación y llevan a cabo elecciones en nombre de la Junta basándose en una delegación de autoridad conferida en 1961. Como resultado, aunque la Junta tenga la autoridad para determinar las reglas que regulan los procedimientos de representación, la Junta y el Asesor Jurídico General históricamente han trabajado conjuntamente en el desarrollo de dichos procedimientos. La Junta también tiene la máxima autoridad para determinar cuestiones tales como la idoneidad de la unidad de negociación y para pronunciarse sobre cualquier impugnación y objeción sobre la realización de una elección. A los directores regionales se les ha delegado autoridad para tomar decisiones iniciales en asuntos de representación, las cuales están sujetas a la revisión de la Junta.

2.1.4.3. Procedimientos de cumplimiento

Para obtener el cumplimiento de las órdenes de la Junta y los acuerdos de conciliación, el personal del Asesor Jurídico General debe realizar un seguimiento para garantizar que se cumplan los resultados de los procesos discutidos anteriormente. El personal de la JNRL se ocupa de los empleados cuyos derechos han sido violados y de calcular los pagos atrasados; también trabaja con los demandados en lo relativo a notificaciones, reintegro de trabajadores, eliminación de antecedentes disciplinarios, retiro de reglas o políticas ilegales y soluciones de negociación. Dado que las órdenes de la Junta no se aplican por sí solas, el incumplimiento o las disputas sobre los resultados pueden requerir audiencias o acciones adicionales en los tribunales.

2.1.5. Aspectos destacados del manejo de casos

La JNRL no inicia procesos, sino que actúa únicamente sobre los casos que se le presentan. Si bien se deben presentar cargos ante la Agencia para iniciar una investigación, de encontrarse méritos en las acusaciones de cargos, el Director Regional tiene autoridad delegada por el Asesor Jurídico General para emitir denuncias en ausencia de acuerdo.

Todos los procedimientos se originan con la presentación de acusaciones o peticiones por parte de empleados, sindicatos o empleadores del sector privado involucrados en el comercio interestatal. Durante el año fiscal 2023, el público presentó 19 869 denuncias por prácticas laborales injustas, que contenían una o más acusaciones de conducta ilegal, de las cuales se consideró que el 41,1 por ciento tenía mérito. Además, en el año fiscal 2023, la JNRL recibió 2 394 peticiones de representación,

incluidas 2 483 peticiones para realizar elecciones de votación secreta en las que trabajadores de unidades apropiadas deciden libremente si desean que los sindicatos los representen en la negociación colectiva con sus empleadores. Se presentaron 62 peticiones de representación, de las cuales 28 fueron presentadas por los empleadores después de que se les pidió que reconocieran voluntariamente al sindicato de empleados. Hubo 21 peticiones para elecciones en las que los trabajadores votaron sobre si se debía rescindir los acuerdos de seguridad sindical existentes. La JNRL también recibió nueve peticiones pidiendo enmiendas y 10 peticiones pidiendo aclaración de una unidad de negociación existente.

La JNRL se centra en llevar a cabo el doble propósito de la LNRL para garantizar a los empleados la libre elección de la representación sindical y para prevenir y remediar prácticas laborales injustas tipificadas por ley de una manera eficiente que sirva mejor a las necesidades del pueblo estadounidense.

2.2. La reforma laboral en México, su contexto y la incidencia en los acuerdos comerciales

Por Sergio Javier Molina Martínez

2.2.1. Introducción

Comienzo por agradecer a la República de Panamá y a la Universidad EI-DiSTReC por esta idea del diálogo regional y por la organización de este evento.

Igualmente, reconozco la interesante labor que hace la Escuela Latinoamericana de Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos por conducto de su director, el Dr. Vasco Torres De León. Gracias por la invitación.

También agradezco a la Directora Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe, Ana Virginia Moreira, por su voluntad y su confianza en estos proyectos. A los ponentes que me han precedido, gracias por seguir ilustrándonos con sus conceptos y a todas y a todos por su presencia.

En esta presentación abordaré tres aspectos, a saber: 1.) el constitucionalismo social de 1917 y su vinculación política; 2.) el gran cambio social en México: la reforma laboral de 2017, y 3.) el *nearshoring* y el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida. Todos esos temas armonizados bajo la idea de la construcción del diálogo social, con la participación de los sectores involucrados: gobierno, personas empleadoras y trabajadoras.

2.2.2. El constitucionalismo social de 1917, el corporativismo y la simulación en la contratación colectiva en México

¿Qué es lo que está sucediendo en México con los derechos laborales hoy en día? De inicio diremos que, el Constituyente de 1917 inspiró a la construcción del constitucionalismo social. México, en su Constitución de 1917, trascendió a cualquier otro instrumento internacional en la consecución de la libertad y derechos mínimos para el sector de trabajadores⁵⁹.

El constitucionalismo social fue producto de una lucha revolucionaria y, por primera vez, en mi país se mostró la incorporación de esa lucha en un texto que se convirtió en el basamento para los derechos fundamentales. A pesar de esa gran evolución en la concepción y regulación normativa había que preguntarnos: ¿por qué perdimos el rumbo?, ¿por qué México se convirtió en el país con los salarios más bajos, condiciones de flexibilidad y precariedad laboral?

⁵⁹ Ver Robles, Jorge. El Estado corporativo y el movimiento obrero. En De Buen, Néstor *et al.* Democracia Sindical, México, AFLCIO, FAT, UNAM, UAM, 2001, p. 103. Resulta interesante la manera en que el corporativismo se vinculó a la élite política del país y las consecuencias que ocasionaron.

Ambos elementos emanaron, en parte, del corporativismo sindical y la simulación colectiva. Estos dos elementos llevaron a la decadencia en el respeto de los derechos sociales consagrados en la Constitución del 1917⁶⁰. En los países en que he platicado esta relatoría les resultan comunes o familiares esas prácticas, porque en Latinoamérica son aspectos recurrentes.

El sindicalismo corporativo en México duró aproximadamente 70 años, lo que significó una vinculación entre los líderes obreros y el poder público a cambio de puestos de elección y dominio sectorial en las comisiones consultivas compuestas de manera tripartita. En general, ese asociacionismo evitó que surgiera un verdadero sindicalismo independiente, lo que contribuyó a la pérdida del valor y de la dignidad de grandes grupos de trabajadoras y trabajadores⁶¹.

El modelo cambió con la apertura comercial y la pérdida política de los grandes sindicatos. Constituyó un elemento clave el hecho de que nuestro país fue señalado por organismos monetarios en la liberalización de las economías de mercado y la simulación existente en la contratación colectiva.

Más o menos entre el 85 y 95 por ciento de los contratos colectivos eran contratos de protección; acuerdos que aseguraban al empleador y a las inversiones extranjeras la mano de obra barata y condiciones flexibles y precarias de la población. Más o menos 60 millones de personas se mantuvieron en la pobreza⁶².

Ante esos elementos que provocaron que México perdiera el rumbo de la justicia social, nos dimos una reforma laboral; ese cambio ha sido, por cierto, el más importante de los últimos 100 años. Pretendemos recomponer este camino perdido estableciendo garantías desde la Constitución y la legislación que pretenden reencauzar esta pérdida en el objetivo de la justicia social en México.

Hay una efervescencia en nuestro país por los temas del derecho laboral; no solo por la reforma aludida, sino por una serie sucesiva de cambios que buscan poner en el centro de las decisiones a la dignidad de las trabajadoras, de los trabajadores y de los sindicatos, en la permanente búsqueda de la mejoría de las condiciones laborales en lo individual y también en lo colectivo.

2.2.2.1. Factores internos

¿Cuáles son los orígenes del cambio? Ya mencionamos los elementos internos que hacían que hubiese una simulación en las relaciones colectivas de trabajo. Como claro ejemplo, contábamos con empresas multinacionales que se instalaban en México y antes de tener maquinaria o trabajadores, tenían ya suscrito un contrato colectivo de trabajo por un sindicato⁶³. También había grandes despachos de abogados que se dedicaban a fomentar la inversión extranjera, condonando impuestos para la instalación y estableciendo previamente estos contratos de protección. De ese tamaño era el grado de la simulación existente que solo ponía al trabajo como una mercancía, contraviniendo nuestras propias ideas del constitucionalismo social.

Teníamos una falta de impartición de justicia. Las juntas de conciliación y arbitraje, organismos tripartitos de resolución de conflictos, habían cumplido un periodo de vigencia porque solo hacían retrasos de la

60 Molina Martínez, Sergio Javier. 2022. El nuevo sistema de justicia laboral en México, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, pp. 49-95.

61 Molina Martínez, Sergio Javier. 2023. Cambio social y justicia laboral en México, México, Editorial Porrúa, pp. 29-37.

62 Ibarra Zavala, Darío, Carlos Mora Jurado y Eric Urias Romero. 2014. Pobreza y desigualdad en México en el siglo XX y principios del XXI. En Debate Económico, Vol. 3 (2), 8, pp. 105-142. <https://biblat.unam.mx/hevila/DebateeconomicoMexicoDF/2014/vol3/no8/4.pdf>. / CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1999. La evolución de la pobreza extrema y la distribución del ingreso en México 1989-1996. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0894cae0-456c-457d-b663-da873437cd8c/content>.

63 Martínez, María del Pilar. 2023. "En puerta conflicto laboral en Goodyear San Luis Potosí; la empresa firmó contrato colectivo aún sin trabajadores", *El Economista*, 2 de febrero de 2023. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/En-puerta-conflicto-laboral-en-Goodyear-San-Luis-Potosi-la-empresa-firmo-contrato-colectivo-aun-sin-trabajadores-20230202-0089.html>.

impartición de justicia. Terceros que negociaban con la justicia y la fabricación de elementos para la extorsión de las micro y pequeñas empresas, que proporcionaban el 60 por ciento de los empleos en el país⁶⁴.

Estas eran las condiciones internas. Externamente se presentó un acontecimiento importante a comentar: los acuerdos comerciales. En 2016, México pretendió firmar el Acuerdo Transpacífico. Este acuerdo tenía la finalidad de unirse con algunas economías del sureste asiático y los Estados Unidos. Lo que le exigía a México cambiar el modelo de justicia laboral⁶⁵. A esos factores nos referiremos en el punto siguiente.

2.2.2.2. Factores externos

En el anterior Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) existían elementos de carácter laboral que no se habían cumplido. Entre ellos: i.) evitar la simulación, ii.) la extorsión de micros y pequeños empresarios, iii.) dejar fuera del centro de las decisiones a la libertad sindical, y iv.) nula libertad en la contratación colectiva de los trabajadores. Tuvieron mucha resistencia los líderes sindicales; casi eternos. Por ejemplo, la principal agrupación obrera en el país tuvo cuatro líderes en 60 años.

La problemática consistía en la falta absoluta de elementos de democracia al interior de las organizaciones. Esto era insostenible para los socios comerciales, porque solo hacía que las empresas llegaran a instalarse a México, no por el valor de la mano de obra, sino por los bajos salarios. Lo que se confrontaba con el discurso político.

Incluso, en su momento, el presidente de los Estados Unidos refirió que el TLCAN era el peor acuerdo comercial suscrito, porque solo hacía que las empresas que tendrían que instalarse en el sur de su país se instalaran en el norte de México, en la búsqueda precisamente de salarios bajos⁶⁶.

Nos encontrábamos bajo presión internacional. Era el momento de atender también los informes de la Comisión de Expertos de la OIT que, desde el 2015 hasta el 2019, hicieron señalamientos puntuales cada año sobre el esquema de simulación existente en México. Especialmente, por la falta de democracia, la falta de rendición de cuentas y de entidades jurisdiccionales que resolvieran los casos con independencia y autonomía⁶⁷.

64 De Buen, Néstor. 2000. "Procuración de justicia laboral", en Kurczyn Villalobos, Patricia (Coord.), *Relaciones laborales en el siglo XXI*, 1a. reimp., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pp. 254-255. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/43-relaciones-laborales-en-el-siglo-xxi-1a-reimp>.

65 Oropeza García, Arturo. 2013. "El acuerdo estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP). Una visión global", en Oropeza García, Arturo (coord.), *El acuerdo de asociación transpacífico ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?*, México, UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 905-935. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3984/40.pdf>. / Flores, Zenyazen. 2016. "TPP obliga a dar condiciones de trabajo aceptables", *El Financiero*, 5 de febrero de 2016, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/tpp-obliga-a-dar-condiciones-de-trabajo-aceptables/>

66 "El TLCAN, 'el peor tratado de la historia': Donald Trump", *Expansión*, 14 de septiembre de 2016. <https://expansion.mx/2016/09/14/el-tlcan-el-peor-tratado-de-la-historia-donald-trump>.

67 Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones 2015, Conferencia Internacional del Trabajo, 104a reunión, 2015, correspondiente al Informe III, Parte 1A*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2015, pp. 126-127. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2015-104-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2015-104-1A).pdf) / Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones 2016, Conferencia Internacional del Trabajo, 105a reunión, 2016, correspondiente al Informe III, Parte 1ª*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2016, pp. 103-105. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2016-105-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2016-105-1A).pdf) / Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones 2017, Conferencia Internacional del Trabajo, 106a reunión, 2017, correspondiente al Informe III, Parte 1A*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2017, pp. 160-163 / Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones 2018, Conferencia Internacional del Trabajo, 107a reunión, 2018, correspondiente al Informe III, Parte A*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2018, pp. 148-150. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_617067.pdf / Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones 2019, Conferencia Internacional del Trabajo, 108a reunión, 2019, correspondiente al Informe III, Parte A*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2019, pp. 114-117. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_670148.pdf.

Subyacía en el ambiente el famoso caso N.º 2694 de la OIT, en donde señalaba de nueva cuenta a México por esta simulación existente en sus relaciones colectivas de trabajo, por la falta de realización de una contratación colectiva efectiva y de democracia al interior de los sindicatos⁶⁸.

2.2.3. El gran cambio social: la reforma laboral de 2017 en México, la democracia sindical y la creación de los tribunales laborales

A todos nos tomó por sorpresa que el 24 de febrero de 2017, día en que se celebra en México el Día de la Bandera, se promulgara la reforma a la Constitución en materia de justicia laboral; y algunos años después, el 1 de mayo de 2019, la reforma a la legislación secundaria que desdobra los principios constitucionales en la materia.

¿Cuáles fueron los elementos característicos de la reforma laboral? Se basó, por un lado, en el fortalecimiento, a través de verdaderas garantías procesales e instrumentales, de la libertad sindical y la efectiva contratación colectiva. Se establecieron cláusulas que obligan a la representatividad de las dirigencias sindicales para emplazar a huelga.

Por otro lado, desde la Constitución se contempló el voto personal, libre y secreto al interior de las organizaciones sindicales para la principal toma de decisiones. Dentro de este tipo de decisiones se encuentra la constitución de un sindicato, la renovación de sus dirigencias, la contratación colectiva, entre otros.

Solo en México se puede entender por qué una vez emplazada la huelga y establecido un convenio entre la dirigencia sindical y el empleador, es necesario que este tenga que ser pasado por el voto personal, libre, directo y secreto de la base trabajadora, para que ellos determinen con esta decisión que están de acuerdo con lo que negoció su dirigencia sindical.⁶⁹ Además de requerir la presencia de las personas juzgadoras y/o las autoridades en las votaciones dentro de las fábricas. Incluso la OIT ha estado presente en estas votaciones en los centros de trabajo⁷⁰.

Un ejemplo puntual de los beneficios de la aplicación de este nuevo derecho colectivo, lo encontramos en la situación en las armadoras de vehículos instaladas en México. Estas empresas se encuentran dentro del grupo de las principales armadoras en el mundo, colocando a México como el sexto exportador de vehículos a nivel global.

A pesar del poder económico de estas empresas, al aplicar las nuevas normas de derecho colectivo, se ha podido lograr que los contratos colectivos que se han negociado con base en el voto libre, personal, secreto y directo obtengan incrementos salariales de entre el 7 y el 10 por ciento en favor de las personas trabajadoras⁷¹. Cuando antes solo alcanzaba entre el 1 o el 2 por ciento, siempre por debajo de la inflación.

Ahora se están alcanzando acuerdos de incremento de hasta el 10 por ciento. Tuvimos una empresa de fabricación de vehículos de alta gama en huelga por un mes hasta que las personas trabajadoras aceptaron, con el voto, las nuevas condiciones ofrecidas por el empleador por conducto de la dirigencia. Ese es el fortalecimiento que se ha dado a la democracia sindical⁷².

⁶⁸ "Caso núm. 2694 (México) - Fecha de presentación de la queja: 05-FEB-09", NORMLEX; OIT. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50001:0::NO:50001:P50001_COMPLAINT_FILE_ID:2897749.

⁶⁹ Las reglas del procedimiento de huelga se encuentran establecidas de los artículos 920 a 938 de la Ley Federal del Trabajo.

⁷⁰ Martínez, María del Pilar, "INE y OIT vigilarán votaciones en planta de Manufacturas VU", *El Economista*, 31 agosto 2022. Disponible para su consulta en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/INE-y-OIT-vigilaran-votaciones-en-planta-de-Manufacturas-VU-20220831-0066.html>.

⁷¹ Hernández, Enrique, "Trabajadores de GM en Silao avalan alza salarial de 8.5% negociado por su nuevo sindicato", *Forbes México*, 27 de mayo de 2022. <https://www.forbes.com.mx/trabajadores-de-general-motors-en-silao-avalan-aumento-de-8-5-a-su-salario/> / "Sindicato de trabajadores de General Motors acuerda alza salarial del 10% para 2023", *El Economista*, 13 de marzo de 2023. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Sindicato-de-trabajadores-de-General-Motors-acuerda-alza-salarial-del-10-para-2023-20230313-0023.html>.

⁷² Martínez, María del Pilar, "Finaliza huelga en Audi; alza global salarial será de 10.2%", *El Economista*, 18 de febrero de 2024. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Termina-huelga-en-Audi-trabajadores-aceptan-incremento-global-de-10-2-20240218-0061.html>.

Por otra parte, dejamos a las juntas tripartitas como entidades que resuelven los conflictos. Tenemos ahora nuevos tribunales laborales que se encargan de la aplicación de las normas internacionales del trabajo y de nuestra propia legislación, los cuales buscan que con sus fallos se alcance la justicia social perdida⁷³.

¿Cuáles fueron las principales acciones para este cambio? Una planeación interinstitucional: a través del diálogo entre las autoridades del trabajo y el nuevo gobierno que entró en el año 2018. Se convocó de manera libre a todas las organizaciones sindicales y de empleadores que quisieran discutir los términos de la nueva ley.

Desde luego, de manera inédita, invitaron al Poder Judicial Federal que logró incorporar en la ley los principios que aseguraban el núcleo fundamental de derechos laborales perseguidos a través del trabajo decente, establecidos en la Constitución de la OIT⁷⁴.

Tuvimos que tomar en consideración varios elementos para la implementación de la reforma. Uno de ellos fue el del tiempo de implementación. Se requirió definir los años que tendríamos para proyectar y materializar este cambio.

Se establecieron tres etapas de materialización, empezando por las regiones donde había menor incidencia de conflictos. La implementación fue paulatina iniciando en el 2020 y concluimos para todo el país en el año 2022, con la ciudad de México, Jalisco y Nuevo León, Estados con un gran número de población. Establecimos etapas sincrónicas entre la federación, que conoce de las principales industrias, y los Estados, que conocen de actividades de servicio⁷⁵.

De igual manera, algunos de los factores que se tuvieron que contemplar fue el implementar medidas que lograran un cambio cultural de los que serían los nuevos operadores jurídicos laborales.

Con motivo de la reforma, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los tres sectores siguen dialogando. El diálogo social es uno de los objetivos del gobierno mexicano en donde pueden establecerse planes y programas a través de la concertación.

Contamos con instituciones que se basan en la construcción del diálogo social, como la Comisión de Salarios Mínimos, la Comisión de Participación en las Utilidades, en las entidades de seguridad social que atiende los seguros de enfermedades y vivienda, así como el Comité de Concertación y Productividad.

Los conflictos entre las partes se resuelven en una conciliación prejudicial y obligatoria; incluso los temas colectivos. Después, cuando se quiere impugnar o promover una demanda laboral se tiene que acudir ante los tribunales laborales. Le damos el valor a los sindicatos para que manden llamar a su empleador ante los tribunales.

Las y los juzgadores han adquirido una relevancia preponderante en la consecución de esta justicia. Los integrantes de los sindicatos han identificado que no pierden la dirección de los casos, así que en algunas revisiones salariales complejas también suelen acudir ante el Tribunal Federal Laboral de Asuntos Colectivos. Cuando se abordan los casos individuales tienen que acudir a una conciliación previa, que es realmente efectiva, pues ronda entre el 70 y 75 por ciento de los casos.

Dentro de la etapa de conciliación prejudicial se resuelven los casos ante conciliadores del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, que, además de conciliar, es la entidad encargada de llevar un registro único y nacional de todos los sindicatos. Esto último es una condición fundamental para asegurar la

73 Fueron incorporados a la Ley Federal del Trabajo, principio que rigen los procedimientos y ayudan al juzgador para allegarse los elementos necesarios que le permitan llegar a la verdad y dictar sentencias más justas y apegadas a la realidad.

74 Molina Martínez, Sergio Javier (coord.) et al. 2021. Acciones de capacitación para el nuevo sistema de justicia laboral, México, Tirant lo blanch, pp. 235.

75 "Declaratoria del inicio de funciones de la Tercera Etapa de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral, que iniciará a partir del 3 de octubre de 2022", publicada el 20 de septiembre de 2022 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/senado/Senado_declara_20sep22.pdf.

democracia y la libertad sindical, pues se cumple con la transparencia. Anteriormente, los contratos colectivos de trabajo no eran conocidos por las personas trabajadoras. Ahora, está todo ubicado en este Centro y se pueden analizar las condiciones que tienen los trabajadores de otra planta u otras plantas (cuando la empresa se conforma de varias) para hacer la comparación y exigir que sean los mismos⁷⁶.

2.2.4. El *nearshoring* y los Mecanismos Laborales de Respuesta Rápida (MLRR)

Quiero introducir un tercer elemento producto del acuerdo comercial de México con sus principales socios comerciales, los Estados Unidos y Canadá: el *nearshoring*.

Actualmente, México es el principal exportador a los Estados Unidos; es el principal socio comercial y recibe inversión extranjera directa a consecuencia del *nearshoring* o fenómeno de la relocalización de las empresas⁷⁷.

Para el año 2025 se estima que lleguen más o menos 25 000 nuevos empleos y, para el 2026, que lleguen USD 80 000 millones de dólares de inversión extranjera⁷⁸, a través del establecimiento de grandes corredores industriales que se van a instalar en la franja de la frontera norte de México y en la zona centro del país. Los rubros que se esperan son armadoras, empresas que surten a las armadoras y empresas que se dedican al sector electrónico.

Por motivos del acuerdo comercial referido se estableció que México tendría que cambiar su modelo de justicia laboral. Lo cumplió estableciendo bases que garanticen la democracia sindical, que aseguren la libertad sindical y la efectiva contratación colectiva. Pero no ha sido suficiente y se establecieron Mecanismos Laborales de Respuesta Rápida (MLRR)⁷⁹, a los que se puede acudir cuando un grupo de trabajadores considera que se les está violando un derecho relacionado con la libertad y la democracia sindical.

De esta forma, se puede acudir a instrumentos internacionales y desde los Estados Unidos o Canadá se toma conocimiento de la denuncia y se determina si hay causa suficiente o elementos indiciarios que hagan suponer una denegación de derechos por parte del centro cubierto (empresa que exporta). Si se considera que existen estos elementos, se aseguran de manera unilateral por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos las cuentas por cobrar de la empresa mexicana que exporta.

Después se le da noticia al gobierno de México que ha iniciado un MLRR, se le solicita por conducto de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de Trabajo que realice una investigación. En caso de confirmar que existe la violación de derechos, las partes involucradas —el empleador, el gobierno de México, el sindicato o grupos de sindicatos— establecen unas medidas reparatorias para solucionar su caso. En 40 días la empresa que tiene sus cuentas aduanales por cobrar las tendría liberadas, siempre que se cumpla con este acuerdo reparatorio.

Estos Mecanismos Laborales de Respuesta Rápida se convertirán en la tendencia en los acuerdos comerciales que pronto los Estados Unidos suscribirá o renegociará con varios países de América Latina y Europa. El Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida es inédito y tiene su efectividad cuando las

⁷⁶ Se encuentra dispuesto en los artículos 365 Bis, 391, fracción X, tercer párrafo y 391 Bis de la citada Ley Federal del Trabajo.

⁷⁷ Lázaro, Esmeralda. 2022. "¿Qué es el *nearshoring*?", *El Economista*, 8 de noviembre de 2022. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Que-es-el-nearshoring-20221108-0093.html>.

⁷⁸ Saldaña, Ivette. 2024. "México regresa al top 25 del índice de Inversión Extranjera Directa: Kearney", *El Universal*, 3 de abril de 2024. <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/mexico-regresa-al-top-25-del-indice-de-inversion-extranjera-directa-kearney/>.

⁷⁹ Encinas Nájera, Alejandro, et al. 2021. *T-MEC y su mecanismo laboral de respuesta rápida: Una guía de acción para México*, México, Gobierno de México; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Economía, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/731283/T-MEC_Y_SU_MECANISMO_LABORAL_5_DE_ENERO_V2_1_.pdf.

autoridades laborales o los grupos de sindicatos no consideran viable acudir las autoridades laborales domésticas.

En México se ha aplicado dicho mecanismo con grandes armadoras automotrices. Por ejemplo, en la principal armadora de vehículos en la zona centro del país, que cuenta con más o menos 7 000 personas trabajadoras, ante un conflicto por denegación de derechos de democracia sindical y libre negociación colectiva, se sometió a este mecanismo con la finalidad de que los derechos de democracia y de libertad sindical sean respetados⁸⁰.

2.2.5. Conclusiones

Como se describió, a pesar de que la Constitución mexicana de 1917 fue progresista en conducir de manera clara y expresa al constitucionalismo social, este no se materializó, sino que se vivió en una simulación durante poco más de 100 años.

La reforma laboral en México de 2017 constituye un cambio trascendental en el mundo del trabajo, al garantizar la democracia y libertad sindical. También al crear todo un aparato de justicia que nace con la etapa de conciliación prejudicial y obligatoria. Y para el caso de que el conflicto no se solucione existe una estructura jurisdiccional competente, basada en principios como la inmediación y la máxima de realidad, que garantiza certeza a las personas trabajadoras, las empresas y sindicatos.

Como quedó señalado, fueron elementos internos y externos los que llevaron a la consecución del mayor de los cambios ocurridos en la materia laboral en nuestro país.

El MLRR es un medio novedoso, nacido del derecho internacional, que ha permitido resolver determinados conflictos colectivos, respecto de los temas de democracia sindical y libre negociación. Sus resultados están todavía por definirse, dado el poco tiempo de vigencia.

En la búsqueda de esta justicia social perdida tenemos las bases sentadas para conducir a México hacia una sociedad que busque elementos que contribuyan al equilibrio permanente, a través de la consecución de la justicia social.

México tiene los instrumentos para lograr, en esta justicia social, la igualdad material o fáctica entre los grupos de trabajadores, sindicatos y empleadores.

Muchísimas gracias.

⁸⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 2021. "Boletín número 068/2021. México y Estados Unidos acuerdan plan de reparación relativo a la reposición de la legitimación del Contrato Colectivo en General Motors", Gobierno de México, 08 de julio de 2021. <https://www.gob.mx/stps/prensa/mexico-y-estados-unidos-acuerdan-plan-de-reparacion-relativo-a-la-reposicion-de-la-legitimacion-del-contrato-colectivo-en-general-motors>.



► V parte.

Talleres



La realización de talleres de discusión, para su posterior presentación en plenaria de discusión, fue un elemento central de la conferencia. Los talleres fueron organizados con representación de todos los países participantes con delegados oficiales, así como con el acompañamiento de los organizadores del evento. Cada taller escogió un moderador y relator para la presentación de los resultados propuestos por el grupo ante el plenario y realizó una presentación escrita de la misma. Tal presentación, en síntesis, es la que aquí se detalla:

► 1. Resultados del taller 1: información, formación y capacitación

Sistema de alerta temprano tripartito

Información: qué es y qué condiciones se requieren para su creación

1. **Pilares:** tripartismo, trabajo decente, empresas sostenibles
2. **Elementos para considerar:** relaciones individuales y colectivas de trabajo e impartición de justicia
3. **Instancias de diálogo social institucionalizado** (ejemplo: consejos superiores de trabajo)
4. **Objetivo:** análisis de información y diagnóstico de conflictividad para la prevención y mitigación de conflictos
5. **Fuentes de información:** internas (inspección del trabajo, conciliación, juzgados laborales/ organizaciones de empleadores trabajadores) y externas (instituciones académicas, organismos internacionales)
6. **Tipificación de conflictos:** elaboración de indicadores para el diagnóstico, monitoreo y seguimiento
 - tipo de relaciones laborales;
 - temáticas;
 - actividades económicas, y
 - ubicación geográfica

Comunicación

1. **Métodos para dar a conocer la existencia del sistema:** estrategia de comunicación institucionalizada por la instancia de diálogo social y estrategias de comunicación individual por cada integrante de la instancia
2. **Acciones de divulgación:** medios tradicionales de comunicación (escritos y audiovisuales), medios digitales de comunicación (web, podcast, redes sociales)

Formación y capacitación

1. Necesidades para el sistema:

- tripartismo y diálogo social;
- medios alternos de solución de conflictos (negociación, mediación, conciliación), y
- mecanismos de control de la OIT (CAN, CLS).

*Para gobiernos: convenios, ratificación, cumplimiento e implicaciones ante incumplimiento.

2. Quién capacita:

- a nivel nacional: instituciones académicas, sectores integrantes de la instancia de diálogo social, y
- a nivel regional: OIT, intercambio entre pares (cooperación internacional para el intercambio de experiencias).

Propuesta del taller: creación de un sistema de alertamiento temprano tripartito a nivel regional, promovido y coordinado por OIT

Nota de relatoría: el taller 1 resalta la propuesta de crear un sistema de alerta temprano para el tratamiento de los conflictos sobre normas internacionales y medios alternos de solución de conflictos en general. Alude a la necesidad de desarrollar una estrategia comunicacional para esta iniciativa y propone la existencia de un programa de formación y capacitación en tres áreas (tripartismo y diálogo social, medios alternos de solución de conflictos y mecanismos de control de la OIT).

► 2. Resultados del taller 2: intervención y gestión

¿Tienen vigencia/functionan los mecanismos de resolución de conflictos vinculados a la libertad sindical negociación colectiva y normas internacionales del trabajo en su país?

A nivel nacional, los países participantes tienen mecanismos de resolución de conflictos laborales tanto individuales como colectivos. Por lo general, son procedimientos regulados en los códigos laborales y consisten en conciliación o mediación. No obstante, dichos mecanismos son de carácter principalmente reactivo y carecen de enfoque preventivo. Consideramos que los mecanismos existentes actualmente son insuficientes y pueden mejorar.

Un punto común de gran relevancia entre los participantes es que los mediadores y conciliadores requieren mayor capacitación.

En algunos países existen mecanismos de resolución de conflictos en materia de libertad sindical y negociación colectiva derivados de tratados comerciales como TMEC para México con los Mecanismos Laborales de Respuesta Rápida y CAFTA.

Se destaca la relevancia de respetar el principio de imparcialidad y neutralidad en los mediadores y conciliadores.

¿Considera que hay temas/rubros prioritarios en el proceso procedimiento que regular/modificar/crear respecto de los mecanismos de solución de conflictos? (Por ejemplo, en la elaboración de los estatutos, de la instancia, en la determinación de los miembros de la instancia, en la identificación de un mediador, en el seguimiento de las decisiones tomadas, etc.).

Los países participantes coincidimos en dos graves carencias: 1.) la falta de personal tanto en el ámbito de inspección como de conciliación y resolución de conflictos propiamente, y 2.) la falta de capacitación tripartita. No solo los conciliadores y mediadores en materia de libertad sindical y negociación colectiva deben fortalecer su formación, sino que empleadores y organizaciones sindicales deben recibir capacitación sobre resolución de conflictos y aplicación de normas internacionales de trabajo.

Se debe poner énfasis en el perfil de los mediadores, no sujetándolo exclusivamente al conocimiento de la ley y/o el procedimiento, sino que tenga la habilidad de acercar a las partes y persistir en la negociación hasta resolver el conflicto.

Concluimos que la falta de capacitación tripartita suele generar conflicto adicional. Por otro lado, se comentó el caso de México en donde la autoridad gubernamental ha puesto enorme esfuerzo en difundir la reforma laboral entre la población incluso a través de redes sociales; sin embargo, no debemos confundir divulgación de información con comunicación efectiva y capacitación.

Finalmente, surge el tema de la continuidad y sostenibilidad en el personal encargado de la resolución de conflictos, manteniendo al personal ya capacitado independientemente del cambio de administración o gobierno.

¿Cómo consideran que la OIT puede brindar asistencia técnica para la creación o fortalecimiento de ese tipo de mecanismos?

- aportar especialización temática o por sector industrial (agricultura, trabajadores del mar, minería, etc.), así como en materia de normas internacionales del trabajo;
- fortalecer capacidad institucional (tripartita) tomando en cuenta los diversos contextos nacionales, y
- ofrecer asistencia técnica en los exámenes de brecha legislativa para la efectiva implementación de los convenios.

Nota de la relatoría: el taller 2 resalta entre sus conclusiones que existen mecanismos de solución de conflictos laborales de tipo reactivo (no preventivo), en los que es palpable la necesidad de mayor capacitación para mediadores y conciliadores. Alude a dos grandes carencias, que identifica con falta de personal adecuado y falta de capacitación tripartita, así como de mediadores y conciliadores (a quienes se les debe dotar de capacidades específicas para lidiar adecuadamente con los conflictos). Abogan por que la OIT proporcione especialización temática (formación) en varias áreas, incluidas las normas internacionales del trabajo; fortalezca la capacidad institucional (tripartita) y brinde asistencia técnica.

► 3. Resultados del taller 3: mecanismos de seguimiento de las recomendaciones de los órganos de control de la OIT en general y del CLS en particular

Recomendaciones:

1. elaborar un diagnóstico que permita identificar las fortalezas y debilidades de los mecanismos institucionalizados para el seguimiento de las observaciones y recomendaciones de los órganos de control por cada país;
2. difundir las guías y herramientas de consulta elaboradas por la OIT para fortalecer el conocimiento de los procedimientos de los órganos de control;
3. facilitar, por parte de la oficina, la capacitación y formación a los mandantes, para promover el funcionamiento de los órganos de control, permitiendo que en los periodos de transiciones gubernamentales se dé continuidad a los procesos de seguimiento;
4. promover por parte de los mandantes, la capacitación continua de sus integrantes, a fin de darle seguimiento y monitoreo a las observaciones y recomendaciones de los órganos de control;
5. promover espacios de diálogo social e interinstitucional (sector público y privado) que permitan socializar, comprender y contribuir a las observaciones y recomendaciones, y
6. crear herramientas de monitoreo, incluyendo cuadros ejecutivos de seguimiento de las observaciones y recomendaciones.

Nota de relatoría: El taller 3 resalta entre sus conclusiones tres áreas de trabajo: elaboración de instrumentos de diagnósticos y herramientas de monitoreo, que incluye la utilización de guías y herramientas elaboradas por la OIT, para mejorar el seguimiento de observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT; la formación y capacitación de los mandantes, y la promoción de los espacios de diálogo social e interinstitucional.

Conclusiones

Las discusiones desarrolladas a lo largo de los 4 días de trabajo mostraron la importancia de distintos asuntos sobre la temática abordada. En especial:

- 1. Revisión del estado actual del derecho de libertad sindical en la subregión.** La conferencia fue un espacio donde los actores sociales tuvieron la oportunidad de reconocer problemáticas y experiencias específicas de la subregión, relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad sindical y el cumplimiento de las normas internacionales. Fue posible identificar acciones puntuales que pueden implementarse para disminuir los conflictos susceptibles de presentarse como quejas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT y, adicionalmente, fomentar el intercambio tripartito a nivel nacional y subregional para la protección de los derechos fundamentales laborales.
- 2. Revisión de las prácticas nacionales desarrolladas por mesas de tratamiento de conflictos.** El debate acerca de la alta tasa de casos presentados ante el CLS en la subregión proporcionó información relevante para identificar mecanismos internos que permitan lidiar con los conflictos en el plano nacional. Los participantes expusieron la experiencia de las mesas tripartitas nacionales, la cual se replica en países como Honduras, Panamá, Colombia y República Dominicana, en las que, a través del diálogo social, se tratan conflictos que surgen por violaciones a la libertad sindical, con el objetivo de lograr mejor manejo interno de las denuncias que estos producen ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT.
- 3. Identificación de acciones concretas para el fortalecimiento de la libertad sindical, el diálogo social y la resolución de los conflictos.** Como resultado de esta actividad se presentan las iniciativas discutidas por los participantes, quienes, en miras a alinear la legislación interna con las normas internacionales del trabajo, fortalecer el diálogo social tripartito y promover el acceso a mecanismos de prevención y solución de conflictos, resaltan la importancia del apoyo técnico que brinda la OIT; la necesidad de institucionalizar las instancias de diálogo social, y de implementar programas de capacitación dirigidos a los actores tripartitos y a los mediadores y conciliadores.

Por otro lado, el resultado de las discusiones en los tres talleres indica que los mandantes apuestan por el desarrollo de tres tipos de iniciativas:

- a. Creación/fortalecimiento de un sistema de alerta temprano** para el tratamiento de los conflictos laborales, en general, y conflictos derivados de la violación de normas internacionales laborales, en especial. Tal sistema debe prever mecanismos y/o herramientas adecuadas para brindar un buen servicio a los mandantes, como lo son instrumentos de diagnósticos y herramientas de monitoreo; y debe contar con una estrategia comunicacional que permita que los interesados puedan conocer debidamente tal sistema para su uso efectivo.
- b. La promoción de los espacios de diálogo social e interinstitucional** de forma tal que se pueda trabajar en fortalecer la capacidad institucional (tripartita) para la resolución de conflictos, recibiendo, para ello, asistencia técnica por parte de la OIT.
- c. Todos los talleres apuntan claramente a una estrategia/programa de formación y capacitación** referido a áreas específicas como el tripartismo y diálogo social, los medios alternos de solución de conflictos, mecanismos de control de la OIT y normas internacionales del trabajo. Tal formación también debe contemplar el desarrollo de habilidades y experticias para el mediador/conciliador, así como entendimiento y desarrollo adecuado de los procesos respectivos (mediación/conciliación). En este sentido se pide que se tienda a diseñar sistemas preventivos, antes que reactivos, de resolución de conflictos laborales.

Probablemente, el resultado central de las discusiones, análisis e intercambios de ideas sobre los temas abordados sugiere la existencia de diversas vías para incidir en la problemática analizada. Los participantes coincidieron en que los resultados de este tipo de encuentros, y de este en particular, pueden ser insumos muy valiosos para la labor de los mandantes en sus propios países y para la elaboración de acciones y programas a cargo de la OIT en la región.



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe