

Discurso del Sr. Alberto Otero,

Coordinador de Libertad Sindical y Negociación Colectiva,
Departamento de Normas Internacionales del Trabajo
Organización Internacional del Trabajo (OIT)

20 de julio de 2015

Distinguidos Senadores y Senadoras,

Es un gran honor para la OIT la invitación que ha cursado el Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, Sr. Juan Pablo Letelier en relación con el Proyecto de Ley de modernización de las relaciones laborales. Antes de entrar en cuestiones sustantivas y de responder a las preguntas que deseen plantear, permítanme recordar que Chile ha ratificado 51 Convenios de la OIT incluidos los 8 Convenios clasificados como fundamentales entre los cuales el Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 98, relativos a la libertad sindical y a la negociación colectiva; también ha ratificado el Convenio núm. 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, y el Convenio núm. 135 sobre los representantes de los trabajadores.

Es muy importante que las legislaciones laborales tengan estabilidad, equilibrio y proyección de futuro lo que a su vez requiere que sean satisfactorias desde el punto de vista técnico y que los destinatarios de esas legislaciones, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones se encuentren cómodos con disposiciones compartidas en la mayor medida posible que den lugar a relaciones laborales constructivas y armoniosas; de ahí la importancia del diálogo mantenido y que se siga manteniendo con las organizaciones en el proceso legislativo. La OIT saluda el objetivo del proyecto de ley de modernizar las relaciones laborales basándolas en el respeto y reconocimiento mutuo, en el diálogo permanente y la buena fe, en el ejercicio pacífico de los derechos y en la búsqueda de acuerdos de mutuo beneficio.

El proyecto, si bien amplía claramente los derechos sindicales de los trabajadores y persigue una protección eficaz contra la discriminación antisindical, organizaciones robustas y representativas, una mayor cobertura de la negociación colectiva y el

mejoramiento de la distribución del producto económico, en el mensaje de la Presidenta de la República sobre este proyecto se puede apreciar también la preocupación de que la futura ley contribuya a una gestión satisfactoria de los recursos humanos, una mayor productividad, una mayor paz social y el desarrollo de empresas socialmente sostenibles en particular a través del diálogo social y la negociación colectiva. El éxito de la futura ley dependerá de la conciliación de todos estos objetivos en aras de un mayor bienestar general y una mayor justicia social y este delicado ejercicio corresponde ahora al Senado. Vemos con agrado que el proyecto de ley se inspira ampliamente en las normas y principios de la OIT y en los de sus órganos de control al examinar la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 en los distintos países. Vemos con agrado que por primera vez se plasma en un proyecto de ley la presencia de la mujer en la vida y en los órganos directivos de los sindicatos.

Es importante recordar que los principios de los Convenios núms. 87 y 98 pueden trasladarse de diferentes maneras a los diversos sistemas de relaciones laborales y culturas jurídicas siempre y cuando desarrollen tales principios respetando las exigencias y los objetivos del Convenio.

Podemos entrar ahora a abordar cuestiones más concretas no sin antes recordar que los Convenios de la OIT ratificados por Chile tienen carácter obligatorio, que las Recomendaciones de la OIT adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo no tienen carácter obligatorio sino que tienen por objeto dar orientaciones para las políticas nacionales, y que las recomendaciones de los órganos de control de la OIT como la Comisión de Expertos o el Comité de Libertad Sindical no tienen carácter vinculante aunque sí una gran autoridad moral.

Deseo subrayar que mi papel en esta audiencia y en las respuestas a sus preguntas se circunscribe a facilitar informaciones que puedan serles útiles. Como me referiré más adelante a pronunciamientos de la Comisión de Expertos, es oportuno referirme al mandato de esta comisión.

«La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es un órgano independiente establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo y sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Está compuesta por expertos en el terreno jurídico que se encargan de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados Miembros de la OIT. La Comisión de Expertos realiza un examen técnico e imparcial de la manera en que los Estados Miembros aplican los convenios en la legislación y en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales. Al hacerlo, debe determinar el alcance jurídico, contenido y significado de las disposiciones de los convenios. Sus opiniones y recomendaciones no son vinculantes y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales. El carácter persuasivo de esas opiniones y recomendaciones se deriva de la legitimidad y racionalidad de la labor de la Comisión que se basa en su imparcialidad, experiencia y competencia técnica. La función técnica y la autoridad moral de la Comisión están ampliamente reconocidas, especialmente porque ha llevado a cabo su labor de supervisión durante más de 85 años, y debido a su composición, independencia y métodos de trabajo cimentados en el diálogo continuo con los gobiernos, teniendo en cuenta la información que transmiten las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto se ha reflejado en la incorporación de las opiniones y recomendaciones de la Comisión en legislaciones nacionales, instrumentos internacionales y decisiones de los tribunales.»

Pasemos a examinar algunas cuestiones sobre las que se ha llamado mi atención.

Titularidad del derecho de negociación colectiva. En los instrumentos de la OIT el derecho de negociación colectiva se otorga a las organizaciones sindicales y solo en ausencia de estas a grupos o comités de trabajadores no sindicalizados (Recomendación núm. 91 sobre los contratos colectivos, párrafo 2, sub-párrafo 1, Convenio núm. 154 sobre el fomento de la negociación colectiva, artículo 3, párrafo 2). Es importante que las organizaciones sindicales que negocian tengan un cierto porcentaje de representatividad. La falta de representatividad de estas organizaciones o la negociación con grupos de trabajadores cuando existen organizaciones sindicales representativas puede dar lugar a prácticas antisindicales. (Hay ejemplos elocuentes en el continente). Los sistemas en que los sindicatos de empresa negocian sólo en nombre de sus afiliados son compatibles con los instrumentos de la OIT; desde un punto de vista técnico la posibilidad de que diferentes organizaciones puedan negociar conjuntamente puede ser positivo para las relaciones laborales en el ámbito de la empresa; esto ocurre por ejemplo en Colombia, Perú, Polonia y otros países. En los sistemas en que la organización sindical más representativa negocia (*erga omnes*) en nombre de todos los trabajadores de la empresa (caso de países de cultura anglosajona pero también de muchos otros), es importante (en virtud del deber de fomentar la negociación colectiva establecido en los Convenios de la OIT) que no se exija una representatividad demasiado elevada (por ejemplo entre el 30 y el 51 por ciento) que dificulte o imposibilite la negociación o si se exige esa representatividad y ninguna

organización la alcanza debe salvaguardarse, a juicio de la Comisión de Expertos, el derecho de las organizaciones sindicales de negociar conjuntamente o separadamente en nombre de sus miembros.

Extensión de beneficios de la convención colectiva de empresa a trabajadores no afiliados al sindicato que negocia. Esta extensión no ha sido objeto de comentarios de los órganos de control en el caso de Chile. No parece objetable tampoco que la extensión se lleve a cabo en virtud de una cláusula de la convención colectiva de empresa como prevé el proyecto de ley. Lo que si critican los órganos de control de la OIT es que se dé a los trabajadores no sindicalizados mayores beneficios que los previstos en la convención colectiva. La extensión de los convenios colectivos por rama de actividad está sujeta en los instrumentos de la OIT a ciertas condiciones, incluidas consultas con los empleadores y organizaciones sindicales cuyos miembros se verían beneficiados por la extensión.

Forma de negociación colectiva en las PYMES. La legislación chilena, como la mayoría de países, establece un número mínimo de trabajadores para formar sindicatos de empresa. Ello puede tener como resultado que la formación de sindicatos de empresa que puedan representar a los trabajadores y la negociación colectiva sean muy difíciles o incluso imposibles en muchas PYMES.

En algunos países, se requiere un número reducido de trabajadores para constituir sindicatos de empresa (12 por ejemplo en Costa Rica) pero normalmente el número mínimo en la mayoría de países se sitúa entre 20 y 30, lo cual es aceptado por los órganos de control de la OIT. Cuando existen convenios colectivos de sindicatos a nivel de rama de actividad, a menudo prevén capítulos especiales para tener en cuenta las particularidades de las PYMES cubiertas en la negociación. La legislación de un número importante de países permite la extensión de un convenio colectivo de rama de actividad a todas las empresas de una zona territorial determinada, de una provincia o de toda la nación si se cumplen ciertas condiciones que varían según los países.

Cuestiones relativas a la huelga. El ejercicio pacífico de los derechos sindicales, incluido el de huelga es un principio fundamental de la OIT. Los órganos de control de la OIT han señalado claramente que “los principios de la libertad sindical no protegen extralimitaciones del derecho de huelga que consistan en acciones de carácter delictivo”,

por ejemplo contra las personas o la propiedad “pero -añaden- nadie debería ser objeto de sanciones penales por organizar o haber organizado una huelga pacífica”. En muchas legislaciones, el incumplimiento de obligaciones graves en materia de servicios mínimos o las extralimitaciones graves que no impliquen delitos puede dar lugar a medidas disciplinarias que pueden llegar hasta el despido; tales medidas deben ser proporcionadas a la gravedad de las faltas cometidas.

Conviene precisar que la cuestión del derecho de huelga ha sido objeto de debates entre los mandantes de la OIT. Se exponen a continuación sus posiciones:

- el Grupo Gubernamental: reconoce que de no ampararse el derecho de huelga, la libertad sindical, en particular el derecho de organizar actividades para promover y proteger los intereses de los trabajadores, no puede realizarse plenamente. Por otra parte, considera que el derecho de huelga, aunque forma parte de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, no es un derecho absoluto y que corresponde reglamentar su alcance y condiciones a nivel nacional.

- el Grupo Trabajador: estima que el derecho de huelga está comprendido en el Convenio núm. 87 y acepta los principios de la Comisión de Expertos, aunque desearían que estos principios fueran más allá en ciertos aspectos.

- el Grupo Empleador: considera que el derecho de huelga no está comprendido en el Convenio núm. 87 y, por consiguiente, se manifiesta muy preocupado de que la Comisión de Expertos siga interpretando el derecho de huelga en el marco del Convenio núm. 87 y discrepa de sus interpretaciones, estimando que son contrarias al Convenio de Viena sobre derecho de tratados.

El Grupo Trabajador y el Grupo Empleador han reconocido el derecho de los trabajadores y de los empleadores a emprender acciones colectivas en defensa de sus intereses laborales legítimos.

Procedimientos de conciliación y mediación en caso de huelga. Es frecuente que las legislaciones nacionales prevean estos mecanismos antes de que se haga efectiva la huelga. Los órganos de control de la OIT los admiten. Según se desprende de decisiones de los

órganos de control, el plazo entre la declaración de la huelga y su ejercicio efectivo, contando con dichos mecanismos, no debería ser excesivo y en todo caso ser inferior a 30 días.

Determinación de los servicios mínimos. Los órganos de control requieren que en su determinación participen el empleador, la organización sindical concernida y las autoridades. En caso de divergencia en cuanto a su alcance debería decidir un órgano independiente, por ejemplo los tribunales; este es el caso del proyecto de ley que examinan. En Argentina emite recomendaciones una comisión consultiva de expertos (principalmente profesores de Derecho del Trabajo) y en Italia una comisión de expertos de alto nivel nombrados por el Parlamento, con mayorías cualificadas para la votación.

Reemplazo de huelguistas. Los órganos de control sólo lo admiten por incumplimiento de los servicios mínimos o en el caso de servicios esenciales en el sentido estricto del término (aquellos cuya interrupción podría poner en peligro, la vida, la seguridad o la salud de las personas en toda o en parte de la población).

Descuelgue de la huelga. Los órganos de control de la OIT reconocen la libertad de trabajo de los trabajadores no huelguistas, de manera que los huelguistas pueden ejercer esa libertad cuando lo deseen. Por otra parte, en el marco de conflictos colectivos, el empleador puede someter a los sindicatos y trabajadores en huelga nuevas propuestas de mejoras en la negociación colectiva. Por último, la OIT permite el recurso a un arbitraje obligatorio que ponga fin a la huelga cuando tras negociaciones prolongadas e infructuosas es obvio que el bloqueo de las negociaciones no será superado¹.

Les agradezco su atención y les deseo éxito en la tramitación de este importante proyecto de ley.

¹ Véase Estudio General de la Comisión de Expertos, de 1994, párrafo 258.

ANEXOS REMITIDOS

- Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, 2006;
- El Estudio General de la Comisión de Expertos de 1994 y el Estudio General de la Comisión de Expertos de 2013;
- Derecho sindical de la OIT (textos de Convenios sobre libertad sindical, negociación colectiva y relaciones laborales);
- Estudio comparativo sobre el derecho de huelga;
- Observaciones y solicitudes directas de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre la aplicación por Chile de los Convenios núms. 87, 98 y 151.
- CD ILSE sobre Normas Internacionales del Trabajo
- CD Biblioteca electrónica de Libertad Sindical.