

SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS, BAJO EL SISTEMA INTERAMERICANO, SOBRE LAS GARANTÍAS A LA LIBERTAD SINDICAL, SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS Y APLICACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

I. ANTECEDENTES

1. El 31 de julio de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión”, o “la CIDH”) sometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (en adelante “la Corte Interamericana” o “la Corte”) la solicitud de Opinión Consultiva formulada con el impulso de su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), sobre “Alcance de las obligaciones de los Estados, bajo el Sistema Interamericano, sobre las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y aplicación desde una perspectiva de género” de conformidad con lo dispuesto en los artículos 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y 70 del Reglamento de la Corte.

2. El presidente de la Corte Interamericana fijó el 15 de junio de 2020 como plazo límite para la presentación de observaciones escritas. En vista de lo anterior, a continuación, la CIDH presentará fundamentos de especial relevancia para la contestación de las preguntas planteadas a la Honorable Corte Interamericana.

II. OBSERVACIONES DE LA CIDH

3. La Comisión, en su calidad de solicitante de la presente Opinión Consultiva, en este documento formula observaciones que ponen de relieve la relevancia y pertinencia de las preguntas formuladas, así como algunos elementos que considera importante que la Honorable Corte tome en cuenta al momento de dar respuesta a cada una de ellas. La información que se incluye a continuación no tiene pretensión de exhaustividad y la Comisión entiende que será constructivamente complementada por los aportes de los Estados miembros de la OEA y otras partes intervinientes.

A. Consideraciones generales sobre la libertad sindical

4. La libertad sindical¹ y la libertad de asociación son derechos humanos fundamentales que, junto con el derecho de negociación colectiva, reunión y huelga forman el núcleo básico para proteger y promover el derecho al trabajo y a sus condiciones justas y satisfactorias². Para la OIT los derechos de sindicación y de negociación colectiva son habilitantes y permiten promover la democracia, una buena gobernanza del mercado del trabajo y unas

¹ Los sindicatos son entidades autónomas e independientes. La libertad sindical es solamente uno de los derechos que se los garantizan para asegurar su autonomía e independencia.

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 1.

condiciones laborales decorosas³. Por su parte, el desarrollo del contenido del derecho al trabajo es clave para fortalecer los sistemas económicos y sociales desde un enfoque de derechos. En particular tienen importancia vital para la garantía y disfrute de otros derechos humanos y el desarrollo autónomo de la persona. Esto incluye la existencia de un sistema que garantice a cada trabajador o trabajadora acceso a empleo digno y a no ser privado o privada injustamente de este⁴.

5. La libertad sindical es de suma importancia para que los intereses colectivos sean defendidos de forma adecuada, y para que trabajadoras y trabajadores tengan medios de actuar para equilibrar la relación de empleo. La organización y actuación colectivas son mecanismos importantes para que las y los trabajadores puedan plantear mejores condiciones de trabajo tanto a sus empleadores, como al propio Estado⁵.

6. La Comisión y la Corte han tenido la oportunidad de desarrollar estándares sobre la libertad sindical.

7. La Corte ha establecido que la libertad sindical es de suma importancia para la defensa de los intereses legítimos de las trabajadoras y de los trabajadores y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos⁶. Tiene tal relevancia la libertad sindical para los Estados Americanos que el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador, confiere a la Comisión y a la Corte competencia expresa para pronunciarse en relación con violaciones sobre este derecho⁷.

8. La libertad sindical comprende un derecho y una libertad en los términos del artículo 16 de la Convención Americana. El derecho a formar asociaciones sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Asimismo, abarca la libertad de toda persona a no ser compelida u obligada a asociarse⁸.

9. La Corte ha señalado que la libertad sindical tiene dos dimensiones. La dimensión individual involucra el derecho a formar sindicatos y el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer la libertad sindical. Esta libertad y la persecución de ciertos fines colectivos son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de asociarse representa un límite al derecho de los trabajadores de alcanzar los fines que se propongan⁹. La dimensión social o colectiva

³ Declaración de la OIT relativa a los Principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998.

⁴ Cf. los artículos 6.2 de la CADH y 6.1, 7.a, y 7.d del Protocolo de San Salvador. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 18 (2005) sobre el derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 6.

⁵ Organización Internacional del Trabajo. La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. Informe I (B) de la Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª Reunión, 2008, p. 5.

⁶ Corte IDH *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72, párr. 158.

⁷ "En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

⁸ Corte IDH *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72, párr. 159.

⁹ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 70.

de la libertad sindical es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos¹⁰.

10. La libertad sindical tiene en cuenta la potestad de elección en relación a cómo ejercerla. Una persona no goza del pleno ejercicio de la libertad sindical si esta potestad es inexistente o se reduce de tal forma que no puede ponerla en práctica. El Estado debe asegurar que las personas puedan ejercer la libertad sindical sin temor a sufrir violencia alguna¹¹. La libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales¹².

11. Respecto del deber de garantía de este derecho, la Corte ha señalado y reiterado recientemente en el caso *Isaza Uribe y otros vs. Colombia*, que el Estado tiene el deber de garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, pues de lo contrario se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses¹³. En este sentido, la Corte ha resaltado que la libertad de asociación en materia laboral “no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar [agrupaciones], sino que comprende además, inseparablemente, el derecho apropiado para ejercer esa libertad”¹⁴. En la *Opinión Consultiva OC-22/16*, la Corte señaló que “la obligación general que tienen los Estados de garantizar los derechos sindicales contenidos en el artículo 8.1a del Protocolo se traduce en las obligaciones positivas de permitir e incentivar la generación de las condiciones aptas para que tales derechos puedan llevar a cabo efectivamente”¹⁵.

12. Finalmente, subrayamos que teniendo en cuenta el Convenio núm. 87 de la OIT, es posible apuntar que la libertad sindical involucra cuatro dimensiones: (i) la libertad de

¹⁰ Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 71.

¹¹ Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 77.

¹² Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 146

¹³ Corte IDH. Caso Isaza Uribe y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C No. 363. Párr. 145. Citando. Cfr. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párrs. 66 a 79; y Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párrs. 146 y 147. Ver también Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia, párr. 172, 176 y 177; y Caso García y familiares Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012 Serie C No. 258, párrs. 116 y 117.

¹⁴ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Parr. 156. Citando. Cfr. Caso Huilca Tecse Vs. Perú, párr. 70.

¹⁵ Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22, párr. 101.

organización¹⁶; (ii) la libertad de administración¹⁷; (iii) la libertad de filiación¹⁸; y (iv) la libertad de ejercicio de funciones¹⁹.

B. Cuestiones sobre la libertad sindical con perspectiva de género

13. En su solicitud de opinión consultiva, la CIDH planteó seis preguntas respecto a la libertad sindical con perspectiva de género. A continuación, la Comisión efectuará algunas consideraciones relevantes para responder a dichos planeamientos.

1. Teniendo en cuenta que el artículo 45 incisos c y g de la Carta de la OEA y los principios y derechos fundamentales en el trabajo²⁰ reconocen la libertad sindical y los derechos a la negociación colectiva y huelga como parte los derechos de los trabajadores para lograr un orden social justo, desarrollo económico y verdadera paz ¿Cuál es el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías en los procesos de formación de sindicatos y en sus procedimientos de elección y gobierno interno, por un lado, y en los procesos de negociación colectiva y huelga, por el otro, a la luz de los artículos 15, 16, 25 y 26 de la Convención Americana, 8 del Protocolo de San Salvador y XXI y XXII de la Declaración Americana? Y ¿Qué acciones deben tomar los Estados para verificar la realización de dichos derechos en cumplimiento de sus obligaciones de progresividad? Bajo este marco normativo ¿Qué procedimientos deben adoptar los Estados para identificar y eliminar los principales riesgos que impiden su realización en la región teniendo en cuenta la naturaleza y condición del órgano empleador: a) la administración pública, b) empresas públicas, c) empresas privadas, d) organismos internacionales y e) organizaciones sin fines de lucro?

14. La CIDH observa que tanto el derecho a reunión (art. 15 de la CADH y XXI de la Declaración Americana) como el derecho a la libertad de asociación (art. 16 de la CADH y XXII de la Declaración Americana) tienen una relación estrecha con el ejercicio de los derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga reconocidos en el art. 8 del Protocolo de San Salvador y el art. 45.c y g de la Carta de la OEA. Asimismo, teniendo en cuenta que ambos órganos del sistema

¹⁶ Artículo 2: “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” y artículo 5: “las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores”.

¹⁷ Artículo 3, 1: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”.

¹⁸ Artículo 2: “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” y artículo 5: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores”.

¹⁹ Artículo 3, 1: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”.

²⁰ Según la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, existen cuatro categorías que los comprenden: la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio y la abolición del trabajo infantil.

interamericano han reafirmado su competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del artículo 26 de la Convención Americana por parte de los Estados, la Comisión entiende que esta última clausula también se relaciona con los derechos a la reunión y libertad de asociación bajo el objeto de esta solicitud de opinión consultiva. Al respecto, la CIDH recuerda que en sus pronunciamientos sobre la materia, la Corte ha enfatizado la interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales respecto de los derechos civiles y políticos²¹.

15. Por un lado, el derecho de reunión protege la congregación pacífica, intencional y temporal de personas en un determinado espacio para el logro de un objetivo común, por ejemplo, el de mejorar las condiciones de trabajo o cuestionar cambios en la política laboral. Como tal, el derecho de reunión es indispensable para la expresión colectiva de las opiniones y puntos de vista de las personas²². El ejercicio del derecho de reunión tiene una importancia esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo²³. Por otro lado, la libertad de asociación “presupone el derecho de reunión y se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos”²⁴. Entre los fines lícitos y legítimos de la libertad de asociación se encuentran precisamente aquellos relacionados a la esfera del trabajo. En ese sentido, los derechos a la libertad de asociación y reunión tienen dimensiones específicas cuando se trata de determinados grupos y colectivos como son los sindicatos y agrupaciones de trabajadores y trabajadoras.

16. Por su parte, sobre los derechos protegidos por el art. 26 de la CADH tanto la Corte IDH como la Comisión ya han indicado que es necesario establecer si estos se derivan “de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos”. La CIDH ha expresado que el artículo 26 de la CADH es el que atribuye a la Carta de la OEA como fuente directa de derechos, asignando carácter de derechos humanos a las disposiciones que sobre la materia pueden desprenderse de dicho tratado. Dado que el objeto de la Carta de la OEA no fue individualizar derechos sino constituir un organismo internacional, es necesario recurrir a textos auxiliares para identificar los derechos que se desprenden de las disposiciones de dicho instrumento, incluyendo fundamentalmente la Declaración Americana y otras normas relevantes del *corpus iuris* internacional²⁵.

17. Una vez establecido ello, corresponde determinar si el Estado en cuestión incumplió la obligación de “lograr progresivamente” la plena efectividad de tal derecho, o aquellas obligaciones generales de respetar y de garantizar el mismo. En este segundo nivel de análisis, es preciso tomar en consideración la naturaleza y alcance de las obligaciones exigibles al Estado bajo los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención, así como los contenidos del derecho de que se trate²⁶.

²¹ Ver, por ejemplo. Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Párrs. 74 - 97, Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Párr. 141; y Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 1 de julio de 2009. Párr. 101.

²² Véase la comunicación N° 1948/2010, Turchenyak y otros c. Belarús, dictamen aprobado el 24 de julio de 2013

²³ CIDH, Segundo informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párr. 128 y 129.

²⁴ Corte IDH. Caso Escher y Otros vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 169.

²⁵ CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 129.

²⁶ CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 130.

18. La Comisión también ha indicado que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es un correlato de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones inmediatas y exigibles: i) obligaciones generales de respeto y garantía, ii) aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales, iii) obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y iv) ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección²⁷. Además, el Estado tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo sino que son de carácter inmediato²⁸.

19. Respecto al contenido del derecho a la libertad sindical la Corte IDH ha indicado que este implica la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del derecho. Esta libertad aún supone que cada persona puede determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte del sindicato²⁹. La Comisión apunta que el ejercicio de la libertad sindical incluye la libertad de las trabajadoras y trabajadores para elegir el sindicato que, en su opinión, defienda mejor sus intereses laborales, sin injerencia alguna por parte de las autoridades³⁰ o de algún otro actor no estatal como las empresas, gremios empresariales u organizaciones sin fines de lucro.

20. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que es incompatible con el principio de la libertad sindical si para crear una organización los trabajadores tengan que obtener un permiso cualquiera, ya revista la forma de una licencia para fundar la organización sindical propiamente dicha, de una sanción discrecional de sus estatutos o de su reglamento administrativo o de alguna autorización previa indispensable para proceder a su creación³¹. Las formalidades previstas por la legislación deben ser respetadas en el proceso de creación de un sindicato, sin embargo, estas formalidades no deben poner obstáculos a la libre creación de las organizaciones³². Los requisitos legales de un número mínimo de afiliados no deben ser tan altos que impidan en la práctica la creación de organizaciones sindicales³³. Los requisitos prescritos por la ley para

²⁷ CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 134.

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1990. En ese sentido ver: CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 (7 de septiembre de 2017) párrs. 236 y 237.

²⁹ Corte IDH *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72, párr. 156

³⁰ CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004*. OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1. 23 febrero 2005, párr. 327.

³¹ Organización Internacional del Trabajo. *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical*. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 419.

³² Organización Internacional del Trabajo. *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical*. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 424.

³³ Organización Internacional del Trabajo. *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical*. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 435.

constituir un sindicato no se deben aplicar de manera que impidan o retrasen la creación de organizaciones sindicales³⁴.

21. La CIDH ha señalado que el derecho a elegir y ser elegido y a organizarse sindicalmente son derechos reconocidos en la Convención Americana y en la Carta Democrática Interamericana. La organización sindical libre, sin injerencias indebidas del Estado, constituye un elemento importante de cualquier sistema democrático³⁵. Estas decisiones incumben únicamente a las/os integrantes de las organizaciones sindicales, como parte de su derecho a elegir y ser elegidas/os libremente dentro de sus organizaciones y desarrollar sus actividades sin interferencias indebidas del Estado³⁶ u otros actores que tengan interés en injerir en los mismos, como las empresas o entidades donde trabajan o gremios empresariales en general. El rol del Estado se enmarca en velar por que no se cometan actos arbitrarios o ilegales en tales procesos y no se vulneren los derechos de las y los integrantes de los mismos.

22. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que el derecho de las organizaciones de trabajadores a elegir libremente a sus dirigentes constituye una condición indispensable para que puedan actuar efectivamente con toda independencia y promover con eficacia los intereses de sus afiliados. Para que se reconozca plenamente este derecho, es esencial que las autoridades públicas se abstengan de intervenciones que puedan entorpecer el ejercicio de ese derecho, ya sea en la fijación de las condiciones de elegibilidad de los dirigentes o en el desarrollo de las elecciones mismas³⁷, prohibición que alcanza a actores e instituciones que puedan tener algún interés o poder de ejercer acciones que afecten dichos procesos como son quienes fungen de empleadores. La reglamentación de los procedimientos y modalidades de la elección de dirigentes debe corresponder prioritariamente a los estatutos sindicales, pues son los trabajadores que deben decidir por sí mismos las reglas que deberán observar para la administración de sus organizaciones y para las elecciones que llevarán a cabo³⁸.

23. El mismo Comité apunta que una intervención de las autoridades públicas en las elecciones sindicales puede ser arbitraria y constituir una injerencia en el funcionamiento de dichas organizaciones, lo que es incompatible con el derecho de elegir libremente sus dirigentes, una de las dimensiones de la libertad sindical³⁹. La destitución por el Gobierno de dirigentes sindicales constituye una grave violación del libre ejercicio de los derechos sindicales⁴⁰.

24. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que las disposiciones legislativas que regulan detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras presentan graves riesgos de injerencia por las autoridades públicas. En caso de que su adopción fuera considerada indispensable por las autoridades, el reglamento debería limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la autonomía más

³⁴ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 427.

³⁵ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003*, párr. 521.

³⁶ CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 diciembre 2009*, párr. 1088.

³⁷ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 589.

³⁸ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 592.

³⁹ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 634.

⁴⁰ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 654.

amplia posible para regir su funcionamiento y administración. Las restricciones a este principio deberían tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados y afiliadas. Además, la legislación debería prever un recurso ante un órgano judicial, imparcial e independiente, a fin de evitar todo riesgo de injerencia excesiva o arbitraria en el libre funcionamiento de las organizaciones⁴¹.

25. Sobre este último punto, la Comisión recuerda que el artículo 25 de la CADH recoge la obligación del Estado de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos, incluyendo aquellos relativos al ámbito laboral. Para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto legalmente sino que deber ser realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, y proveer lo necesario para remediarla⁴². Al evaluar la efectividad de los recursos debe examinarse si las decisiones en los procesos judiciales han contribuido efectivamente a poner fin a una situación violatoria de derechos, a asegurar la no repetición de los actos lesivos y a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la Convención⁴³, en ese asunto particular referidos a los derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga.

26. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que con el objetivo de que las organizaciones tengan derecho a elaborar sus propios estatutos y reglamentos con libertad absoluta, la legislación nacional debería limitarse tan sólo a fijar las condiciones formales que deberán respetar los estatutos, los cuales, junto con los reglamentos correspondientes, no necesitarán la aprobación previa de las autoridades públicas para entrar en vigor⁴⁴.

27. Dicho Comité considera que la libertad sindical implica el derecho de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras a resolver ellas mismas sus divergencias sin injerencia de las autoridades, e incumbe al Estado crear un clima que permita llegar a la solución de estas divergencias⁴⁵. El Estado debe abstenerse de toda intervención que tienda a limitar el derecho de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de organizar sus actividades y formular su programa de acción⁴⁶. El control externo no debería ejercerse, sino en casos excepcionales cuando existen circunstancias graves que lo justifiquen, ya que de otro modo se corre el riesgo de restringir el derecho que tienen estos grupos de organizar su administración y sus actividades sin una intervención de las autoridades públicas (u otros actores privados) que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal⁴⁷.

28. El mismo Comité ha establecido que el derecho de los trabajadores y trabajadoras a constituir organizaciones de su elección y el derecho de estas organizaciones a elaborar estatutos y

⁴¹ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 563.

⁴² Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158. Párr. 125; Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Párr. 61; Corte IDH, Caso "Cinco Pensionistas". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98. Párr. 136.

⁴³ Corte IDH, Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párrs. 251-252.

⁴⁴ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 563.

⁴⁵ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 673.

⁴⁶ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 676.

⁴⁷ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 678.

reglamentos administrativos y a organizar su gestión y su actividad suponen la independencia financiera, lo cual implica que las organizaciones no estén financiadas de manera tal que estén sujetas a la discreción de los poderes públicos⁴⁸ u otros actores privados, como las empresas, que puedan limitar su actuación. Las disposiciones que restringen la libertad de los sindicatos de administrar y utilizar sus fondos según sus deseos para llevar a cabo actividades sindicales normales y legales son incompatibles con la libertad sindical⁴⁹. Toda disposición por la que se confiera a las autoridades el derecho de restringir la libertad de un sindicato para administrar e invertir sus fondos como lo desee, dentro de objetivos sindicales normalmente lícitos, es incompatible con la libertad sindical⁵⁰.

29. Cuando la Corte IDH apunta que la libertad sindical comprende un derecho y una libertad, resalta que involucra el derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad⁵¹. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que la libertad sindical implica el derecho de las organizaciones de los trabajadores a entregarse a actividades lícitas en defensa de sus intereses profesionales⁵². El ejercicio de esas actividades debe estar exenta de presiones, intimidaciones, hostigamientos, amenazas y acciones tendientes a desprestigiar a las organizaciones y sus dirigentes⁵³, independientemente si el origen o fuente de las mismas proviene de actores públicos o privados.

30. La Comisión ha señalado que para el libre ejercicio del derecho de sindicación es esencial que las facultades de los órganos del Gobierno relacionadas con el ejercicio sindical estén redactadas de manera clara y sin ambigüedades. La libertad de conformar organizaciones sindicales debe estar libre de todo tipo de intervención estatal⁵⁴ o injerencia por parte de los empleadores.

31. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que el libre ejercicio del derecho de constituir sindicatos y de afiliarse a los mismos implica la libre determinación de la estructura y la composición de estos sindicatos⁵⁵. Los trabajadores y trabajadoras tienen la competencia de decidir cuestiones de la organización y estructura sindical⁵⁶, así como deberían poder decidir si prefieren formar, en el primer nivel, un sindicato de empresa u otra forma de agrupamiento a la base, tal como un sindicato de industria o de oficio⁵⁷.

⁴⁸ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 680

⁴⁹ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 683.

⁵⁰ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 706.

⁵¹ Corte IDH. Caso *Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 69.

⁵² Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 716

⁵³ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 719.

⁵⁴ CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004*. OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1. 23 febrero 2005, párr. 317.

⁵⁵ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 502

⁵⁶ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 503

⁵⁷ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 504

32. El mismo Comité considera que los trabajadores y trabajadoras deberían poder afiliarse simultáneamente a un sindicato de rama y a un sindicato de empresa. La imposibilidad de afiliación a más de un sindicato no es conforme a la libertad sindical⁵⁸.

33. La Corte IDH ha establecido que existe vulneración a la libertad sindical cuando ocurre la obstrucción de las instalaciones de un sindicato y la intervención en sus cuentas bancarias que no sean necesarias para salvaguardar el orden público en contextos específicos, que no guarden relación con el principio de proporcionalidad⁵⁹ y el test de restricciones que correspondería aplicar frente a limitaciones a la libertad sindical⁶⁰.

34. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que la inviolabilidad de los locales y bienes sindicales constituye una de las libertades públicas esenciales al ejercicio de los derechos sindicales⁶¹. Los bienes sindicales deberían gozar de protección adecuada⁶². La confiscación de bienes de organizaciones sindicales por parte de las autoridades, sin una orden judicial, constituye un atentado contra el derecho de propiedad de los bienes sindicales y una injerencia indebida en las actividades de los sindicatos, contraria a los principios de la libertad sindical⁶³.

35. La libertad sindical y la libertad de asociación son derechos humanos fundamentales que, junto con el derecho de negociación colectiva, reunión y huelga forman el núcleo básico para proteger y promover el derecho al trabajo y a sus condiciones justas y satisfactorias⁶⁴. Para la OIT los derechos de sindicación y de negociación colectiva son habilitantes y permiten promover la democracia, una buena gobernanza del mercado del trabajo y unas condiciones laborales decorosas⁶⁵. Por su parte, el desarrollo del contenido del derecho al trabajo es clave para fortalecer los sistemas económicos y sociales desde un enfoque de derechos que garantice a cada trabajador o trabajadora acceso a empleo digno y a no ser privado injustamente de este⁶⁶.

36. Sobre el alcance de las obligaciones del Estado en relación con la negociación colectiva, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el derecho que las organizaciones sindicales deberían tener de organizar

⁵⁸ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 548.

⁵⁹ Corte IDH *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72, párrs. 171, 172 y 173.

⁶⁰ Corte IDH *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72, párrs. 171, 172 y 173.

⁶¹ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 276

⁶² Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr 277.

⁶³ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr 288.

⁶⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 1.

⁶⁵ Declaración de la OIT relativa a los Principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998.

⁶⁶ Cf. los artículos 6.2 de la CADH y 6.1, 7.a, y 7.d del Protocolo de San Salvador. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 18 (2005) sobre el derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 6.

sus actividades y formular su programa⁶⁷. El Convenio núm. 98 de la OIT dispone en su artículo 4 que los Estados deben adoptar “medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”⁶⁸.

37. La Comisión ha señalado que el derecho de huelga es uno de los mecanismos del que se valen los sindicatos para obtener respuestas a sus reclamos. En vista de esto, los Estados deben abstenerse de someter a procesos judiciales a dirigentes sindicales que de manera legítima y pacífica ejercen este derecho⁶⁹. El boicot puede representar una forma pacífica de protesta laboral, por lo que las posibles restricciones que se establezcan deben cumplir con el principio de proporcionalidad y no amenazar el núcleo del contenido del derecho a la huelga, dirigido a dar capacidad de negociación de las organizaciones en aquellos momentos cruciales para el mejoramiento de las condiciones laborales⁷⁰.

38. Sobre las acciones del Estado para cumplir sus obligaciones de progresividad en esos derechos, subrayamos los siguientes indicadores establecidos por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador.

39. Los Estados deben tomar las siguientes acciones para verificar la realización de las garantías en los procesos de formación de sindicatos y de negociación colectiva y de huelga: ratificar convenios de la OIT relativos a la materia, como los de núm. 87, núm. 98, núm. 135, núm. 141, núm. 151, núm. 154; ratificar instrumentos OEA relativos a la materia, como la Convención Americana y su Protocolo Adicional; presentar solicitudes de cooperación a instancias de la OIT u otros organismos vinculados con libertades sindicales, cuando sea necesario; garantizar recursos adecuados para el sector de justicia asignado para la operación de la jurisdicción laboral; crear una instancia de diálogo social que tenga incidencia sobre la formulación de la política económica y laboral; crear tipos penales o faltas disciplinarias en la normatividad del país asociadas a vulneraciones contra la libertad sindical; desarrollar un sistema de información que registra las vulneraciones a los derechos laborales y sindicales y contribuya al fortalecimiento de las tareas de inspección, seguimiento y control; asegurar la existencia de mecanismos judiciales para proteger a los trabajadores sindicalizados de acciones arbitrarias por parte del empleador; asegurar la existencia de instancias administrativas para presentar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas a la libertad sindical; asegurar la existencia de tribunales de arbitramento u otros mecanismos con repartición tripartita para dirimir disputas sobre negociación colectiva; establecer un censo sindical en el país con periodicidad y desagregaciones de datos y asegurar la existencia de herramientas de información públicas para acceder fácilmente a las principales fuentes normativas y jurisprudenciales del derecho sindical⁷¹.

40. Además, los Estados deben: desarrollar políticas públicas en la promoción de la sindicación y de la agremiación empresarial, en el fortalecimiento de los sindicatos, en la eliminación de prácticas anti-sindicales, en la educación en libertad sindical y ciudadanía laboral, en

⁶⁷ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 1232.

⁶⁸ Convenio núm. 98 de la OIT.

⁶⁹ CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 diciembre 2009, párr. 1115.

⁷⁰ CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 diciembre 2009, párr. 1108.

⁷¹ OEA. Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador: Segundo agrupamiento de derechos, OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.9/13, 5 noviembre 2013, p. 6-16.

la resolución de conflictos laborales y en el monitoreo de la negociación colectiva; desarrollar campañas para la promoción de la libertad sindical; garantizar recursos en los programas en materia de protección y promoción de la libertad sindical; desarrollar mecanismos legales, programas o campañas para garantizar el derecho de libertad sindical, huelga y negociación colectiva de los trabajadores tercerizados; crear programas que fomenten la organización y los espacios de negociación colectiva de población vulnerable o tradicionalmente discriminada; publicar boletines o información sobre el goce de la libertad sindical por parte de la población, de manera culturalmente adecuada atendiendo a la diversidad de lenguas y a la población con discapacidad⁷².

41. Sobre esa base, la CIDH también observa que el elemento de progresividad, que usualmente puede afectar la evaluación de ciertos componentes de los derechos económicos y sociales, no genera consecuencias sustantivas sobre el análisis de los derechos a la negociación colectiva, huelga o libertad sindical por la forma en que dichos derechos llegan a realizarse en la práctica, de allí que el umbral para permitir limitaciones relacionadas a la obligación de progresividad de los Estados sobre dichos derechos sea mucho más estricto y elevado. En general la Comisión observa que la protección de dichos derechos exige, sobre todo, la existencia de garantías para que los actores sociales, como los sindicatos, puedan ejercerlos y tengan protección contra actos de discriminación, injerencia o incumplimiento de lo pactado o de las decisiones judiciales que los protegen, todos supuestos de exigibilidad inmediata.

42. Sobre los procedimientos que los Estados deben adoptar para identificar y eliminar los principales riesgos que impiden su realización en la región teniendo en cuenta la naturaleza y su relación con el órgano empleador (vgr. administración pública, empresas privadas, etc) la Comisión observa que, si bien existen algunos criterios establecidos por la OIT al respecto, no existen criterios consolidados de los dos órganos del Sistema Interamericana que permitan tener claridad de cómo se materializan estos derechos en la región en cada uno de estos supuestos y de cómo los Estados Parte de la OEA deban protegerlos a la luz de los instrumentos interamericanos.

43. Por ejemplo, respecto del derecho de huelga, el Comité de Libertad Sindical indica que éste puede limitarse o prohibirse solamente en dos ocasiones: (i) cuando se trata de la función pública únicamente en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; (ii) cuando se trata de los servicios esenciales en el sentido estricto del término (o sea, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población); o 3) en una situación de crisis nacional aguda y por una duración limitada⁷³.

44. En los casos que el derecho de huelga ha sido limitado o suprimido en empresas o servicios considerados esenciales, los trabajadores deben gozar de una protección adecuada, de manera que se les compensen las restricciones impuestas a su libertad de acción durante los conflictos que puedan surgir en dichas empresas o servicios⁷⁴. Para la Comisión, es importante que se establezcan criterios interamericanos claros y proporcionales para determinar si un supuesto de hecho puede ser circunscrito a un servicio esencial, sea prestado por una institución pública o

⁷² OEA. Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados em el Protocolo de San Salvador: Segundo agrupamiento de derechos, OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.9/13, 5 noviembre 2013, p. 6-16.

⁷³ Organización Internacional del Trabajo. Comité de Libertad Sindical. Caso 1581 (Tailandia), Informe Núm 327, marzo 2002, párr. 111; Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 830.

⁷⁴ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 853.

privada. En particular considera relevante recordar que a fin de determinar si la restricción a un derecho resulta convencionalmente aceptable, tanto la Comisión como la Corte han acudido a un juicio escalonado de proporcionalidad que incluye los siguientes elementos: (i) la existencia de un fin legítimo; (ii) la idoneidad, es decir la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entre la distinción y el fin que se persigue; (iii) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; y (iv) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir, el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro⁷⁵.

45. Por su parte, en relación con la libertad sindical y el ejercicio del derecho de negociación colectiva, por ejemplo, el Comité de Libertad Sindical indicó que puede excluirse de su ejercicio únicamente a las fuerzas armadas y la policía y a los funcionarios públicos que están al servicio de la administración del Estado⁷⁶. También ha indicado que, no obstante se permite esta exclusión, la definición de quiénes en particular no podrán ejercer este derecho debe ser restrictiva⁷⁷. Los demás trabajadores y trabajadoras de la administración pública deberían disfrutar del derecho de negociación colectiva, y debería darse prioridad a la negociación colectiva como medio de solucionar los conflictos que puedan surgir respecto de la determinación de las condiciones de empleo en la administración pública⁷⁸. Los empleados de empresas públicas también deberían poder negociar convenios colectivos⁷⁹.

46. Teniendo en cuenta la posición y el rol que los Estados llegan a tener respecto a la protección y garantía de estos derechos a partir de la naturaleza y relación que se tiene con el órgano empleador, para la CIDH es imprescindible que la Corte analice cada uno de estos supuestos con objeto de clarificar las acciones exigidas a los Estados de manera que trabajadores y trabajadoras que aleguen alguna vulneración a sus derechos laborales o sindicales no queden en indefensión. Esto debería incluir aquellos supuestos menos comunes de atención dentro de cada categoría como pueden ser la aplicación de estos derechos para trabajadores y trabajadoras independientes o con contrato de servicios temporal, quienes trabajan en o prestan servicios a embajadas o consulados de los Estados, quienes se desempeñan en empresas públicas, empresas privadas u organizaciones sin fines de lucro con actividades transnacionales, o respeto del personal y servidores de organismos gubernamentales internacionales. En particular la CIDH recuerda que para el Comité, el derecho de constituir organizaciones y afiliarse a las mismas, sin autorización previa, para la promoción y la defensa de intereses laborales es aplicable a todos los trabajadores y trabajadoras sin distinción alguna⁸⁰.

47. Adicionalmente, el análisis jurídico de esta pregunta también debería incluir la perspectiva de género para asegurar la debida representación de las mujeres y la visibilidad de sus necesidades como trabajadoras en los procesos sindicales, particularmente los referidos a la formación de sindicatos y en sus procedimientos de elección y gobierno interno, como a su

⁷⁵ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Karen Atala e Hijas, 17 de septiembre de 2010, párr.86; Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. Párr. 164.

⁷⁶ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 1239

⁷⁷ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrs. 344-347.

⁷⁸ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 1241.

⁷⁹ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 1261.

⁸⁰ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 336.

participación en las decisiones sobre negociación colectiva y huelga. Aspectos particulares de estos derechos son abordados en las siguientes preguntas.

48. En consonancia con lo referido, la CIDH solicita a la Honorable Corte que determine los contenidos y alcance de las garantías en los procesos de formación de sindicatos y en sus procedimientos de elección y gobierno interno, así como de los procesos de negociación colectiva y huelga, de las acciones que los Estados deben tomar para verificar la realización de dichos derechos en cumplimiento de sus obligaciones de progresividad y los procedimientos que los Estados deben adoptar para identificar y eliminar los principales riesgos que impiden su realización en la región teniendo en cuenta la naturaleza y condición del órgano empleador.

2. A la luz de los artículos 16 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XXII de la Declaración Americana y 8.1 del Protocolo de San Salvador ¿cómo se manifiesta la relación entre la libertad sindical, la negociación colectiva y la libertad de asociación? ¿Se desprende alguna consecuencia jurídica de esta relación sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas y equitativas a la luz de los artículos 26 de la Convención Americana, XIV de la Declaración Americana, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador y los principios y derechos fundamentales en el trabajo? ¿es posible permitir de manera general que las protecciones establecidas por la legislación puedan ser derogadas “in peius” por medio de la negociación colectiva? ¿Qué especificidades se deben tener en cuenta cuando son mujeres quienes ejercen estos derechos?

49. Pese a algunos desarrollos de la Comisión Interamericana sobre la negociación colectiva, aún no hay criterios claros sobre las obligaciones específicas de los Estados relacionados con este tema, ni sobre su interdependencia directa con las condiciones justas y equitativas de trabajo. Tampoco se ha determinado con especificidad las garantías que los Estados deben poner en práctica.

50. La Comisión ha establecido que el derecho de negociación colectiva está estrechamente relacionado con los derechos laborales fundamentales. La Comisión empieza destacando que el derecho a la negociación colectiva se encuentra protegido por el artículo 26 de la CADH en tanto que el artículo 45 inciso c) de la Carta de la OEA lo incorpora de manera expresa en relación con el ejercicio colectivo del derecho al trabajo indicando que “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”. En vista de esto, la Comisión considera que el derecho de negociación colectiva debe considerarse como parte de los derechos colectivos laborales básicos⁸¹. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH también tiene en cuenta que, si bien el derecho a la negociación colectiva por lo general está asociado al funcionamiento de los sindicatos, al configurarse como parte esencial del ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores y trabajadoras de organizar y afiliarse a sindicatos, también es un derecho autónomo en tanto tiene un contenido y alcance propio a la luz de los estándares internacionales en esta materia.

51. En cuanto al contenido jurídico de este derecho, la CIDH recuerda, en primer lugar, que la Corte Interamericana ha llamado la atención sobre el carácter fundamental de los derechos laborales, incluyendo expresamente la negociación colectiva, como parte del marco de los derechos

⁸¹ CIDH. *La situación de los derechos humanos en Cuba – Séptimo informe. OEA/Ser.L/V/II.61 Doc. 29 rev. 1. 4 octubre 1983, párrs. 52 y 53.*

humanos, en tanto permiten el disfrute de una vida digna⁸². Por su parte, la CIDH recuerda que a partir de las reglas de interpretación contenidas en el artículo 29 de la CADH, ambos órganos del sistema interamericano de derechos humanos han acudido a pronunciamientos tanto de otros órganos internacionales especializados como de altas cortes nacionales con objeto de orientar el desarrollo del contenido de los derechos analizados y la protección jurídica requerida en casos determinados.

52. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha manifestado en forma general que “la negociación colectiva es un instrumento de importancia fundamental en la formulación de políticas de empleo”⁸³. De manera más específica la OIT ha indicado que el derecho de negociación colectiva es un principio y un derecho fundamental⁸⁴ y que, junto con la libertad sindical, representa un mecanismo de dialogo social para la regulación de las condiciones de empleo y el mantenimiento de las buenas relaciones laborales, incluyendo la reducción de la desigualdad en el trabajo y la ampliación del ámbito de la protección laboral⁸⁵. También se refiere a la negociación colectiva como un proceso constructivo para dotar de respuestas efectivas a las crisis económicas y promover una recuperación equilibrada⁸⁶.

53. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan⁸⁷.

54. El mismo Comité ha establecido que uno de los principales objetivos buscado por los trabajadores al ejercer el derecho de sindicación es el negociar colectivamente sus términos y condiciones de trabajo. Las disposiciones que prohíben a los sindicatos entablar la negociación colectiva frustran el objetivo y la actividad principales para los cuales fueron creados⁸⁸.

55. Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior la CIDH entiende que el derecho a la negociación colectiva puede calificarse de libertad en tanto que es necesario que el Estado se abstenga de interferir indebidamente en el ejercicio de dicho derecho como de asegurar que existan las condiciones y garantías necesarias para su realización efectiva. La CIDH observa que el disfrute del derecho a la negociación colectiva es un requisito previo, y a la vez, el resultado del disfrute de otros derechos humanos; por ejemplo, se encuentra intrínsecamente vinculado al disfrute del derecho a las condiciones justas y equitativas del trabajo, al regular aspectos relacionados directamente a este derecho, y es un componente inherente a la libertad sindical, como manifestación del ejercicio colectivo del derecho al trabajo, incluso puede relacionarse directamente con el derecho a la libertad de asociación en el ámbito laboral protegido por el artículo 16 de la CADH a la luz de los hechos de cada caso en particular.

⁸² Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. párrs. 157 y 158

⁸³ Comité DESC. Observación General No. 18. UN Doc. E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006, párr. 39.

⁸⁴ Organización Internacional del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 18 de junio de 1998.

⁸⁵ Organización Internacional del Trabajo. [Negociación Colectiva y Relaciones Laborales](#). Acceso 12 de marzo de 2019.

⁸⁶ Organización Internacional del Trabajo. [Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo](#), 19 de junio de 2009.

⁸⁷ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 1232.

⁸⁸ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 1234.

56. Asimismo, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que existen dos principios fundamentales que aplican al derecho a la negociación colectiva: (i) la negociación libre y voluntaria⁸⁹; y (ii) la negociación de buena fe⁹⁰. Este Comité considera que el ejercicio del derecho de negociación colectiva debe seguir su carácter libre y voluntario y, por tanto, la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación, lo que constituye un aspecto fundamental de los principios de la libertad sindical⁹¹. Asimismo, considera que “la falta de aplicación del convenio colectivo, incluso de manera temporal, supone una violación del derecho de negociación colectiva, así como del principio de negociación de buena fe”⁹². De lo anterior, la CIDH observa que el derecho a la negociación colectiva involucra no solo la fase de gestión para alcanzar un acuerdo, el cual debe ser libre y voluntario entre las partes, sino además abarca la fase de cumplimiento y ejecución del acuerdo, convenio o contrato alcanzado en tanto elementos esenciales e inherentes al mismo, situación que tiene repercusiones directas con el derecho al trabajo y a sus condiciones justas y equitativas al ser la materia de negociación.

57. Por su lado, el Comité de Expertos en Convenios y Recomendaciones de la OIT ha establecido que objetivo general de la negociación colectiva es promover el proceso conducido por las organizaciones de trabajadores y trabajadoras y sus empleadores con el objetivo de encontrar un acuerdo sobre términos y condiciones de trabajo que sean más favorables que los previstos en la legislación y a mejorar la protección de los trabajadores brindada por la ley. Además, la introducción de una posibilidad general de rebajar por medio de la negociación colectiva las protecciones establecidas a favor de los trabajadores y trabajadoras en la legislación tendría un fuerte efecto disuasorio sobre el ejercicio de dicho derecho y podría contribuir a la deslegitimización duradera de este mecanismo. Una disposición que instituyese la derogabilidad general de la legislación laboral por medio de la negociación colectiva es contraria al objetivo de promoción de la negociación libre y voluntaria entre organizaciones de trabajadores y de empleadores⁹³.

58. Bajo este marco, para la Comisión resulta central el rol del Estado en la adopción de medidas que estimulen el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria entre empleadores y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras, con la finalidad de reglamentar, por medio de contratos colectivos, condiciones de trabajo adecuadas.

59. Por otro lado, la CIDH subraya que es esencial la participación activa de las mujeres en los procesos de negociación colectiva para que sus principales reivindicaciones, como búsqueda por impulsar acciones para detener la desigualdad de género en las relaciones laborales que se materializan en la brecha salarial, la segregación ocupacional, el acoso laboral u otras barreras invisibles que impiden el crecimiento profesional de las mujeres, así como para promover la igualdad de oportunidades puedan ser objeto de discusión entre las organizaciones de trabajadores y empleadores. Para que tal debate sea efectivo y resulte en medidas apropiadas, es esencial que las mujeres ocupen espacios de poder en las organizaciones de trabajadores/as y en los procesos de

⁸⁹ OIT. La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrafo 1313.

⁹⁰ OIT. La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrafo 1327.

⁹¹ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 1313.

⁹² Organización Internacional del Trabajo. La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrafo 1340.

⁹³ CEACR, Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2017 (I), Ginebra, OIT, 2017, p. 67-68; Oficina Internacional del Trabajo, La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir, Ginebra: OIT, 2013, párr. 298.

negociación colectiva. El proceso de tramitación y análisis de la presente solicitud constituye una oportunidad histórica para que la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplique la perspectiva de género en el marco de su competencia consultiva en una temática en la que la desigualdad entre mujeres y hombres, considerada de manera interseccional, tiene un impacto ciertamente diferenciado en cuanto al disfrute de los derechos en juego.

60. En consonancia con lo referido, la CIDH solicita a la Honorable Corte que determine cómo se manifiesta la relación entre la libertad sindical, la negociación colectiva y la libertad de asociación, las consecuencias jurídicas de esta relación sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas y equitativas, la extensión del alcance de la negociación colectiva y las especificidades que se deben tener en cuenta cuando son mujeres quienes ejercen estos derechos. Teniendo en cuenta además que histórica y tradicionalmente los derechos sindicales y laborales han sido entendidos sin una perspectiva de género y con un enfoque preponderantemente desde una visión de la fuerza laboral masculina, el desarrollo de estándares sobre las obligaciones del Estado para garantizar el principio de la igualdad y no discriminación de las mujeres en este ámbito resulta de suma relevancia para la protección de sus derechos laborales.

3. A la luz de los artículos 13, 15 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, IV y XXI de la Declaración Americana y 8.1 del Protocolo de San Salvador ¿cómo se manifiesta la relación entre la libertad sindical, libertad de expresión, el derecho a huelga y el derecho a reunión? ¿Se desprende alguna consecuencia jurídica de esta relación sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas y equitativas a la luz de los artículos 26 de la Convención Americana, XIV de la Declaración Americana, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador y los principios y derechos fundamentales en el trabajo? ¿Qué especificidades se deben tener en cuenta cuando son mujeres quienes ejercen estos derechos?

61. Así como ocurre con la negociación colectiva, los órganos del sistema interamericano aún no han desarrollado criterios claros sobre las obligaciones específicas de los Estados relacionados con el derecho de huelga, ni sobre su interdependencia directa con las condiciones justas y equitativas de trabajo. Tampoco se ha determinado con especificidad las garantías que los Estados deben poner en práctica.

62. La Convención Americana asegura el derecho a la libertad de expresión a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no debe restringirla a una determinada protección o grupo de personas. En el caso *Lagos del Campo vs. Perú*, la Corte ha establecido que la libertad de expresión es indispensable para la formación de la opinión pública en una sociedad democrática, incluso en los sindicatos⁹⁴.

63. La libertad de expresión tiene un rol esencial para las organizaciones de trabajadores y trabajadoras en su actividad de proteger los derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo, ofreciéndoles eficacia y razón de ser⁹⁵. La Corte ha señalado que la obligación de garantizar el derecho a la libertad de expresión presupone obligaciones estatales positivas, inclusive en la esfera privada⁹⁶. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos

⁹⁴ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Parr. 90.

⁹⁵ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Parr. 91.

⁹⁶ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Parr. 92.

Humanos ha establecido que la libertad de expresión se impone no sólo cuando la relación entre empleador y empleado/a se rige por el derecho público, sino también cuando esta relación es de derecho privado⁹⁷.

64. La Corte ha afirmado que el derecho a la libertad de expresión es aplicable en contextos laborales, en que el Estado debe respetar y garantizar este derecho, para que las y los trabajadores o sus representantes puedan ejercerlo. Cuando exista un interés general o público, se requiere de un nivel reforzado de protección de la libertad de expresión, en especial de quien ejerce un cargo de representación⁹⁸.

65. Asimismo, la Comisión ha establecido que el derecho de huelga está estrechamente relacionado con los derechos laborales fundamentales. La Comisión destaca que el derecho a la huelga se encuentra protegido por el artículo 26 de la CADH, en tanto que el artículo 45 inciso c) de la Carta de la OEA lo incorpora de manera expresa indicando que “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”. De la misma forma, el artículo 8.1.b del Protocolo de San Salvador recoge que los Estados deben garantizar el derecho a la huelga. En vista de esto, la Comisión considera que el derecho de huelga debe considerarse como integrante de los derechos colectivos laborales básicos dentro del sistema interamericano⁹⁹.

66. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que la huelga es la interrupción temporal del trabajo (o disminución) voluntaria efectuada por uno o más grupos de trabajadores con el fin de obtener reivindicaciones o rechazar exigencias o expresar quejas o de apoyar las reivindicaciones o las quejas de otros trabajadores¹⁰⁰. El derecho a huelga de los trabajadores y sus organizaciones constituye un derecho legítimo de que disponen para promover y defender sus intereses económicos, profesionales y sociales¹⁰¹. El derecho de huelga es corolario indisociable del derecho de sindicación¹⁰², suele materializarse mediante el ejercicio del derecho a la reunión y protesta, además de ser una forma de expresión y transmisión pública de reivindicaciones dentro de la esfera del trabajo.

67. El mismo Comité ha señalado que el derecho de huelga y el derecho a organizar reuniones sindicales son elementos esenciales del derecho sindical, por lo que las medidas adoptadas por las autoridades para hacer respetar la legalidad no deberían tener por efecto impedir a los sindicatos organizar reuniones en ocasión de los conflictos de trabajo¹⁰³.

⁹⁷ TEDH, Caso Fuentes Bobo Vs. España, supra, párr. 38, mutatis mutandis, Caso Schmidt y Dahlström Vs. Suecia, No. 5589/72, sentencia de 6 de febrero de 1976, párr.33.

⁹⁸ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Parr. 96.

⁹⁹ CIDH. *La situación de los derechos humanos en Cuba – Séptimo informe. OEA/Ser.L/V/II.61 Doc. 29 rev. 1. 4 octubre 1983, párrs. 52 y 53.*

¹⁰⁰ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 783.

¹⁰¹ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrs. 751, 752 y 753.

¹⁰² Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 754.

¹⁰³ Organización Internacional del Trabajo. La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 204.

68. El Comité de Libertad Sindical de la OIT considera que las libertades de reunión, de opinión y de expresión son condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad sindical¹⁰⁴. El derecho de manifestación y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado, como un corolario integrante de la libertad sindical. Los trabajadores y las trabajadoras como sus organizaciones deberían disfrutar de libertad de opinión y de expresión en sus reuniones, publicaciones y otras actividades sindicales¹⁰⁵.

69. Por su lado, la Comisión de Expertos de la OIT también ha expresado que la huelga es un derecho fundamental del que disponen los trabajadores y sus organizaciones para defender sus intereses. No es un fin en sí mismo sino el último recurso de que disponen las organizaciones de trabajadores, ya que sus consecuencias son graves no sólo para los empleadores sino también para los trabajadores, sus familias y las propias organizaciones¹⁰⁶. Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Ogvevenko contra Rusia* reiteró que el derecho de huelga está protegido por el artículo 11 del Convenio Europeo que se refiere a libertad de reunión y de asociación, y refirió que dicho derecho no es absoluto y puede ser limitado a través de la legislación nacional. Expresó que dicho artículo no excluye a determinados grupos de su alcance y que las limitaciones al derecho de huelga deben estar fundadas en razones convincentes¹⁰⁷. Igualmente, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha reconocido el derecho de huelga de los trabajadores, y expresado que someter la posibilidad de huelga a aprobación previa por determinado número de trabajadores es compatible con el artículo 6.4 de la Carta Social Europea siempre que el método de votación, quórum y mayoría requerida no impongan limitaciones excesivas al derecho de huelga¹⁰⁸.

70. La libertad sindical, la libertad de expresión, el derecho a huelga y el derecho a reunión son medios fundamentales para instaurar, mantener y defender unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en una democracia¹⁰⁹. Los intereses profesionales y económicos que los trabajadores y trabajadoras defienden mediante el derecho de huelga abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se planean en la empresa y que les afectan¹¹⁰.

71. Para la CIDH resulta claro que la protección del derecho a la huelga, junto a la libertad sindical y la negociación colectiva, son pilares fundamentales para garantizar el derecho al trabajo y sus condiciones justas y equitativas al ser un derecho al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales¹¹¹. Teniendo en cuenta que el ejercicio del derecho a la huelga consiste en la suspensión colectiva de la actividad laboral en forma voluntaria y pacífica, por lo general a efectos de lograr la obtención de algún tipo de mejora relacionada a ciertas condiciones socioeconómicas o laborales, la CIDH subraya el componente instrumental del mismo para la consecución de otros derechos fundamentales dentro del ámbito laboral, el equilibrio en las relaciones entre

¹⁰⁴ Organización Internacional del Trabajo. *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical*. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 205.

¹⁰⁵ Organización Internacional del Trabajo. *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical*. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 236.

¹⁰⁶ Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Estudio general sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, 2008, pág. 48 y 60.

¹⁰⁷ TEDH, *Ogvevenko vs. Rusia*, 20 de noviembre de 2018, parr. 57-59.

¹⁰⁸ *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, pág. 106.

¹⁰⁹ Comité DESC. *Observación general núm 23 (2016) sobre el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias*.

¹¹⁰ Organización Internacional del Trabajo. *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad sindical*. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párr. 758.

¹¹¹ Comité de Libertad Sindical. *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (2006)*. párr. 521-522.

empleadores y trabajadores y trabajadoras, la resolución de conflictos colectivos laborales y la materialización del respeto de la dignidad humana y los derechos laborales, es decir se convierte en cauce del principio democrático participativo dentro de la esfera del trabajo.

72. Si bien el derecho a la huelga no es absoluto, y puede ser limitado por ley, las restricciones deberán tener en cuenta el propósito de dicho derecho, de manera que los trabajadores y trabajadoras no vean restringido su derecho indebidamente o este resulte inoperante en la práctica. Ahora bien, al igual que la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, la CIDH entiende que el derecho a la huelga puede calificarse como una libertad en tanto que es necesario que el Estado se abstenga de interferir indebidamente en el ejercicio de dicho derecho como de asegurar que existan las condiciones y garantías necesarias para su realización efectiva. La CIDH observa que el disfrute del derecho a la huelga es un requisito previo, y a la vez, el resultado del disfrute de otros derechos humanos; por ejemplo, puede permitir evidenciar prácticas laborales irregulares o insatisfactorias que luego conduzcan a la realización del derecho al trabajo y sus condiciones justas y equitativas; a su vez puede ser corolario del ejercicio de las libertades de expresión y reunión, al ser una manifestación transitoria colectiva en defensa de los intereses de los trabajadores y trabajadoras, y por tanto estar directamente relacionado según los hechos de cada caso a dichos derechos.

73. En ese marco, la CIDH destaca la importancia de la participación activa de las mujeres en los procesos de huelga tanto por aplicación del principio de no discriminación basada en el género, como para que sus principales reivindicaciones, como búsqueda por impulsar acciones para detener la brecha salarial, la segregación ocupacional o el acoso laboral y para promover la igualdad de oportunidades puedan ser objeto de discusión entre las organizaciones de trabajadores y trabajadoras y sus empleadores. Para lograr efectividad en ese intento, es esencial que las mujeres ocupen espacios de poder en las organizaciones de trabajadores/as, en los procesos deliberativos sobre los medios de manifestación, expresión y huelga, así como en la definición de prioridades de reivindicaciones de las y los trabajadores. También en este sentido, el presente proceso es una oportunidad histórica para que la Corte IDH aplique la perspectiva de género en el marco de su competencia consultiva.

74. En consonancia con lo referido, la CIDH solicita a la Honorable Corte que determine como se manifiesta la relación entre la libertad sindical, la libertad de expresión, el derecho de huelga y el derecho a la reunión, las consecuencias jurídicas de esta relación sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas y equitativas. Teniendo en cuenta además que histórica y tradicionalmente los derechos sindicales y laborales han sido entendidos desde una visión de la fuerza laboral masculina, el desarrollo de estándares sobre las obligaciones del Estado para garantizar el principio de la igualdad y no discriminación de las mujeres en este ámbito resulta de suma relevancia para la protección de sus derechos laborales.

- 4. ¿De qué manera aplica el derecho de las mujeres a ser libre de toda forma de discriminación y violencia de acuerdo a los artículos 4.f y 6.a de la Convención Belém do Pará, 1.1 y 24 de la Convención Americana, 3 del Protocolo de San Salvador y II de la Declaración Americana en la interpretación del contenido jurídico de la libertad sindical y los derechos a la negociación colectiva y huelga? En ese marco ¿Cuál es el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas que se desprenden a la luz de los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención Americana y los artículos 2.b, 3 y 5 de la Convención Belém do Pará ante prácticas de discriminación o**

violencia en el trabajo basadas en el género que obstaculizan el ejercicio de dichos derechos por parte de las mujeres?

75. Este planteamiento tiene la pretensión de que la Honorable Corte pueda elucidar cómo el derecho de las mujeres a ser libres de toda forma de discriminación y violencia se aplica en la interpretación del contenido jurídico de la libertad sindical y de los derechos a la negociación colectiva y huelga, así como el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas ante prácticas de discriminación o violencia en el trabajo basadas en género que obstaculizan el ejercicio de dichos derechos por las mujeres.

76. La CIDH recuerda que la Convención Belém do Pará establece que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, incluyendo el derecho a igualdad y protección ante la ley y de la ley (art. 4, párrafo f) y el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, lo que incluye el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación (art. 6, párrafo a).

77. El mismo instrumento apunta en su artículo 2 que se entenderá como violencia contra la mujer la que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo (párrafo b); en su artículo 3 que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado y en su artículo 5 que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos.

78. La Corte Interamericana ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. La jurisprudencia constante de la Corte IDH ha indicado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico¹¹².

79. El principio de igualdad y no discriminación debe entenderse en el sentido de incorporar dos concepciones: "(...) una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados"¹¹³.

80. Respecto de la primera concepción, la Corte Interamericana señaló que no toda diferencia de trato es discriminatoria y que es preciso establecer si la misma tiene justificación

¹¹² Corte IDH. Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315. Párr. 109.

¹¹³ Corte IDH. Caso Furlán y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246. Párr. 267.

objetiva y razonable¹¹⁴. Al analizar un caso, se presume la existencia de un trato discriminatorio cuando éste se basa en una categoría prohibida de trato diferenciado establecida en el artículo 1.1 de la Convención¹¹⁵ el cual alude a: i) rasgos permanentes de las personas de los cuales éstas no pueden prescindir sin perder su identidad; ii) grupos tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados, y iii) criterios irrelevantes para una distribución equitativa de bienes, derechos o cargas sociales¹¹⁶.

81. Toda distinción basada en sexo como en género debe examinarse bajo un escrutinio estricto, presumiendo la existencia de un trato discriminatorio tomando en cuenta que existe consenso internacional sobre la situación de discriminación estructural y exclusión histórica a la que han estado sometidas las mujeres frente a los hombres, debido al rol preponderante que social y culturalmente se le ha dado al hombre en la toma de decisiones, así como a las relaciones históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Parte importante de esta discriminación y exclusión histórica se debe a la vigencia profundamente arraigada de estereotipos de género, esto es a pre-concepciones de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente¹¹⁷.

82. Precisamente, la situación de discriminación y exclusión histórica de un grupo en particular, implica que dicho grupo puede ser víctima de impactos diferenciados perjudiciales de normas o prácticas que, aunque tengan apariencia neutral y no tengan una intención discriminatoria, sí lo son por sus efectos. La Corte Interamericana ha usado el concepto de discriminación indirecta e impacto diferenciado, en estos términos:

El Tribunal ha señalado que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos¹¹⁸. El Comité de Derechos Humanos¹¹⁹, el Comité contra la Discriminación Racial¹²⁰, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la

¹¹⁴ Corte IDH. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4. Párrs. 55 y 56.

¹¹⁵Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C no. 348, párr.116.

¹¹⁶ Corte IDH, Caso I.V. vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016, párr. 240.

¹¹⁷ Corte IDH. *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 180.

¹¹⁸ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257. Párr. 286. Citando. Cfr.Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, párr. 141, y Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 88.

¹¹⁹ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257. Párr. 286. Citando. Cfr. Comité de Derechos Humanos, Comunicación No.993/2001, Althammer v. Austria, 8 de agosto de 2003, párr. 10.2. ("que el efecto discriminatorio de una norma o medida que es a primera vista neutra o no tiene propósito discriminatorio también puede dar lugar a una violación de la protección igual ante la ley"), y Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, No discriminación.

¹²⁰ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257. Párr. 286. Citando. Cfr. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comunicación No. 31/2003, L.R. et al. Vs. Eslovaquia, 7 de marzo de 2005, párr. 10.4.

Mujer¹²¹ y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹²² han reconocido el concepto de la discriminación indirecta. Este concepto implica que una norma o práctica aparentemente neutra, tiene repercusiones particularmente negativas en una persona o grupo con unas características determinadas¹²³.

(...)

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha desarrollado el concepto de discriminación indirecta, estableciendo que cuando una política general o medida tiene un efecto desproporcionadamente perjudicial en un grupo particular, esta puede ser considerada discriminatoria aún si no fue dirigido específicamente a ese grupo¹²⁴.

83. La Corte IDH estima que la violencia basada en el género, es decir la violencia dirigida contra una mujer por ser mujer o la violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada, es una forma de discriminación en contra de la mujer¹²⁵. La Convención Belém do Pará, en su preámbulo, señala que la violencia contra la mujer es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres” y reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación. Asimismo, la Corte IDH ha señalado que, una vez que se demuestra que la aplicación de una regla lleva a un impacto diferenciado entre mujeres y hombres, el Estado debe probar que se debe a factores objetivos no relacionados con la discriminación¹²⁶.

84. La Comisión Interamericana ha observado que el acceso de las mujeres a mayores oportunidades educativas y a capacitación no se ha traducido en un acceso igualitario al empleo, en promociones laborales y en puestos de dirección o de mayor jerarquía, y en una igual remuneración en el empleo por igual valor. La CIDH ha manifestado que el adecuado respeto y garantía del derecho al trabajo de las mujeres, libre de toda forma de discriminación y en condiciones de

¹²¹ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257. Párr. 286. Citando. Cfr. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 25 referente a medidas especiales de carácter temporal (2004), párr. 1 (“puede haber discriminación indirecta contra la mujer cuando las leyes, las políticas y los programas se basan en criterios que aparentemente son neutros desde el punto de vista del género pero que, de hecho, repercuten negativamente en la mujer”).

¹²² Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257. Párr. 286. Citando. Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009.

¹²³ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257. Párr. 286. Citando. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 234.

¹²⁴ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257. Párr. 286. Citando. TEDH, Caso Hoogendijk Vs. Holanda, No. 58641/00, Sección Primera, 2005; TEDH, Gran Cámara, D. H. y otros Vs. República Checa, No. 57325/00, 13 de noviembre de 2007, párr. 175, y TEDH, Caso Hugh Jordan Vs. Reino Unido, No. 24746/94, 4 de mayo de 2001, párr. 154.

¹²⁵ Corte IDH. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 207.

¹²⁶ Corte IDH. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 222.

igualdad, es un componente clave para la erradicación de la pobreza, el empoderamiento, y la autonomía de las mujeres¹²⁷. En ese marco, teniendo en cuenta que la libertad sindical como los derechos a la negociación colectiva y huelga sirven de catalizadores e instrumentos activos para la protección del derecho al trabajo y sus condiciones justas y equitativas, para la CIDH los Estados necesariamente deben incorporar una perspectiva de género dentro de sus políticas y marcos normativos relacionados de manera que, por un lado, se eviten acciones que generen discriminación y violencia contra las mujeres en el trabajo, así como se produzcan medidas activas que las protejan y promuevan tanto sus derechos laborales, como sindicales.

85. La CIDH recuerda que las limitaciones en el ejercicio del derecho al trabajo de las mujeres tienen asimismo repercusiones en el ejercicio de todos sus derechos humanos, incluyendo sus derechos económicos, sociales y culturales en general. La Comisión considera que es importante que los Estados no sólo se abstengan de discriminar o tolerar formas de discriminación en el ámbito laboral, incluyendo la esfera sindical, sino también señala su obligación de crear las condiciones que faciliten la inserción y permanencia de las mujeres en estos ámbitos. Por ejemplo, en la esfera de la maternidad, la CIDH recomienda a los Estados la adopción de una estrategia integral, que aborde no sólo la adopción de licencias de maternidad, sino también de paternidad y parentales, con el fin de que el rol reproductivo de las mujeres no se convierta en una variable excluyente y discriminatoria¹²⁸.

86. Atendiendo a las consideraciones anteriores, la Comisión reitera la oportunidad histórica que esta solicitud representa en términos de aplicación de la perspectiva de género en el marco de la competencia consultiva de la Corte y considera importante que la Honorable Corte determine la interpretación del contenido jurídico de la libertad sindical y de los derechos de negociación colectiva y huelga teniendo en cuenta el derecho de las mujeres a ser libre de toda forma de discriminación y de violencia. Además, tendría relevancia que la Corte detalle las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas que deben ser tomadas para evitar que las prácticas de discriminación y violencia basadas en género, obstaculicen el ejercicio de la libertad sindical y de los derechos de negociación colectiva y huelga.

5. ¿Cuál es el rol de los Estados para proteger la libertad de funcionamiento y autonomía de los sindicatos en el marco de los artículos 26 de la Convención Americana, XXII de la Declaración Americana y 8.1.a del Protocolo de San Salvador y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y líderes sindicales en cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación? ¿Qué aspectos tiene la división de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres en estos contextos?

87. Las consideraciones que efectúe la Corte sobre la cuestión anterior fijarán estándares para determinar criterios de ponderación sobre la protección y garantías exigidas a los Estados respecto de la autonomía de los sindicatos o agrupaciones laborales y la participación efectiva de las mujeres en dichas instituciones. La Comisión recapitula a continuación algunos de

¹²⁷ CIDH, El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 30; CIDH, El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 79, 18 abril 2011.

¹²⁸ CIDH, El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 17

sus pronunciamientos relacionados con las acciones que los Estados deben efectuar para impulsar la participación de las mujeres como candidatas en partidos políticos o en la esfera pública como del rol de la división de las responsabilidades familiares los cuales pueden servir de pautas y criterios en el desarrollo y respuesta a esta consulta.

88. La Comisión observa que existen desafíos importantes para lograr la igualdad *de jure y de facto* de las mujeres en la vida pública. Desde hace más de 20 años, la CIDH se pronunció sobre la convencionalidad de las medidas de acción afirmativa y su importancia para garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades, así como la consecución de la participación libre y plena de la mujer en la vida política¹²⁹.

89. No obstante, lo anterior, la CIDH ha recibido información sobre la falta de implementación efectiva de políticas públicas o leyes que obligan a realizar acciones afirmativas para lograr la paridad de género.

Estas resistencias se deben, en gran medida, a la percepción que todavía impera de la política como un “ámbito masculino”. Por lo tanto, otro de los grandes desafíos en la región es modificar los patrones socioculturales que discriminan a las mujeres y fomentan percepciones equivocadas sobre sus capacidades para gobernar y participar en la vida pública¹³⁰, incluyendo el ámbito colectivo laboral.

90. La CIDH considera relevante difundir los derechos políticos de las mujeres y fomentar los liderazgos femeninos en los espacios jerárquicos de toma de decisiones. La realización de talleres y programas de capacitación a las mujeres líderes, candidatas a cargos de elección popular, organizaciones de mujeres y mujeres en puestos de poder, sobre la importancia de su participación en la política, así como foros de discusión donde también se ha abordado el tema de las cuotas electorales, constituyen esfuerzos positivos para materializar los derechos de las mujeres y combatir las diversas formas de discriminación que las afectan¹³¹.

91. La CIDH ha recomendado a los Estados implementar las acciones necesarias para alcanzar la plena incorporación de las mujeres en la vida pública en condiciones de igualdad, mediante el establecimiento de medidas especiales temporales y medidas tendientes a alcanzar la paridad.¹³²

92. La Comisión ha instado a los Estados a desarrollar las estrategias necesarias para promover la ciudadanía activa de las mujeres, a través del fortalecimiento del liderazgo y la participación de las mujeres en organizaciones civiles, comunitarias y políticas; la generación de una opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la política y la adecuación de las

¹²⁹ CIDH, Consideraciones sobre la Compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, Informe Anual 1999, OEA/Ser.L/V/II.106/Doc.3, 13 abril 2000.

¹³⁰ CIDH, El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 79, 18 abril 2011, párr. 131.

¹³¹ CIDH, El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 79, 18 abril 2011, párr. 135.

¹³² CIDH, El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 79, 18 abril 2011, párr. 141.

disposiciones de cuotas de acuerdo con el sistema electoral específico en el que se apliquen.¹³³ En ese marco, los Estados deberían establecer estrategias que, respetando el ámbito propio de organización de los sindicatos y agrupaciones de trabajadores y trabajadoras, incluyan la promoción expresa de la participación y liderazgo de las mujeres en el ámbito sindical y del trabajo, Ello resulta fundamental, tanto en términos de la representación directa de los intereses de las mujeres en procura del respeto y garantía de sus derechos laborales, como para la incorporación en la organización y debates sindicales de las experiencias y necesidades diferenciadas de género de las mujeres.

93. Asimismo, la CIDH recuerda a los Estados que tienen el deber de adoptar medidas con miras a avanzar el principio de la igualdad entre mujeres y hombres al interior de la familia de modo que los hombres se involucren en mayor medida, y asuman la corresponsabilidad en la consecución de estas tareas¹³⁴.

94. La división sexual del trabajo tiene una incidencia directa en la autonomía económica de las mujeres, ya que limita sus opciones de generar ingresos y su acceso y control de recursos necesarios, como será discutido más adelante. Este problema propende la feminización de la pobreza, y se agrava en casos de viudez, ruptura matrimonial o desintegración familiar¹³⁵. La división sexual del trabajo también limita severamente el uso del tiempo de las mujeres, dada la sobrecarga de tareas que estas llevan, limitando su capacidad de incorporarse al mercado laboral y a puestos de dirección en ámbitos económicos, sociales y políticos. La CIDH ha considerado que este problema debe ser atendido con políticas y medidas adecuadas y orientadas a mejorar la distribución de la riqueza, activos, oportunidades laborales y el tiempo de las mujeres¹³⁶. En suma, la división sexual del trabajo es una variable que limita de forma grave y profunda el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en todas las esferas económicas, sociales, civiles y políticas¹³⁷.

95. Igualmente, y en sintonía con el Convenio 156 de la OIT, los Estados deben proveer o garantizar la organización de los servicios de cuidado considerando las necesidades de las madres y padres trabajadoras/es. Muchas veces el horario, los costos, o la calidad de los programas preescolares y escolares no facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar¹³⁸. También se destaca que la gran parte de las medidas adoptadas por los Estados tienden a enfocarse en la protección de la maternidad, sin abordar otras responsabilidades y necesidades de cuidado en el seno de la familia como hacia adultos/as mayores, y personas enfermas, o con alguna discapacidad¹³⁹.

¹³³ CIDH, El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 79, 18 abril 2011, párr. 149

¹³⁴ CIDH, El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 129.

¹³⁵ CEPAL, Caminos Hacia la Equidad de Género en América Latina y el Caribe, 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F., 10-12 de junio de 2004 (documento publicado en abril de 2006), pág. 24.

¹³⁶ CEPAL, Caminos Hacia la Equidad de Género en América Latina y el Caribe, 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F., 10-12 de junio de 2004 (documento publicado en abril de 2006), pág. 24.

¹³⁷ CIDH, El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 135.

¹³⁸ OIT-PNUD, Trabajo y Familia, Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social (2009), pág. 86.

¹³⁹ OIT-PNUD, Trabajo y Familia, Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social (2009), pág. 97; CIDH, El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 138.

96. En este sentido, la Comisión recuerda el deber de los Estados y sus poderes – incluyendo el ejecutivo, el legislativo y el judicial – de analizar mediante un escrutinio estricto todas las leyes, normas, y prácticas que puedan tener un impacto discriminatorio contra las mujeres. La CIDH asimismo recuerda a los Estados su obligación de extender las protecciones de maternidad de forma amplia a todos los grupos de mujeres que estén desempeñando funciones en el ámbito laboral, incluyendo el trabajo independiente, el trabajo informal y el trabajo doméstico, con un particular énfasis en las necesidades de sectores de mujeres en particular riesgo de violaciones de sus derechos humanos, como las niñas, las mujeres afrodescendientes e indígenas¹⁴⁰.

97. Otra gran preocupación de la Comisión se refiere a la maternidad en el ámbito laboral, puesto que la gran mayoría de los esfuerzos estatales están exclusivamente orientados hacia las madres sin contemplar el papel y corresponsabilidad de los padres. Esta tendencia refuerza el problema de la división sexual del trabajo y fomenta la sobrecarga de labores de las mujeres al interior de sus familias. La CIDH recomienda a los Estados la adopción de una estrategia integral, que aborde no sólo el otorgamiento de licencias de maternidad, sino también de paternidad y parentales. También es importante que los Estados acompañen estas medidas con incentivos para que los padres soliciten estas licencias, dado el estigma social que tiende a estar asociado con este tipo de licencia. La OIT ha recomendado la adopción de medidas ofreciendo otro tipo de licencias, como las licencias de paternidad, parentales, y de adopción, para apoyar a los trabajadores a reconciliar su vida laboral y familiar, y para que el rol reproductivo de las mujeres no se convierta en una variable excluyente y discriminadora de ellas en su acceso al campo laboral¹⁴¹.

La Comisión destaca la importancia de que los Estados adopten medidas inmediatas, deliberadas y concretas para eliminar los obstáculos que limitan el acceso y control de recursos económicos por parte de las mujeres, en particular el problema de la discriminación, y la necesidad de adoptar medidas para garantizar la igualdad sustantiva de las mujeres en esta esfera. El acceso y control de recursos por parte de las mujeres incide en sus roles económicos en cuanto al sustento del hogar, en los mercados laborales, y en la economía en general¹⁴².

98. Tomando en cuenta estos supuestos, la CIDH considera que un pronunciamiento de la Corte sobre las garantías de participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales en cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, que respete a su vez la libertad de funcionamiento y autonomía de los sindicatos, teniendo en cuenta además los efectos que genera la división de responsabilidades familiares en la actualidad, constituiría un mecanismo relevante para avanzar en una mayor presencia y liderazgo de las mujeres en la esfera pública relacionada al ámbito laboral como de lograr una mayor y más efectiva autonomía económica y personal.

6. ¿Cuál es el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas que se desprenden de los artículos 34.g y 44 incisos b. c. y g. de la Carta de la OEA, 1.1,

¹⁴⁰ CIDH, El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 152.

¹⁴¹ CIDH, El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 155; OIT, *Maternity at Work: A Review of National Legislation* (2010).

¹⁴² CIDH, El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 255.

2 y 26 de la Convención Americana y XIV y XXII de la Declaración Americana para la participación efectiva de los trabajadores y trabajadoras por medio del ejercicio de la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, en los procesos de diseño, construcción y evaluación de normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías?

99. Esta consulta tiene la pretensión de que la Honorable Corte pueda dilucidar el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas de participación efectiva de los trabajadores y trabajadoras a través de la libertad sindical, negociación colectiva y huelga en los procesos de diseño, construcción y evaluación de políticas públicas laborales en contextos del avance en el uso de nuevas tecnologías y los retos que estas últimas puedan presentar para el efectivo ejercicio de sus derechos laborales reconocidos en los instrumentos interamericanos.

100. Los procesos de diseño, construcción y evaluación de normas y políticas públicas relacionadas con el trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías hacen parte del diseño y ejecución del contrato social. La Comisión del Futuro del Trabajo creada por la OIT ha señalado que la representación colectiva de las y los trabajadores tiene un rol importante en esos procesos y, a través del diálogo social, es un bien público que se fundamenta en la esencia misma de la democracia. La representación colectiva refuerza la pertinencia y la legitimidad de las decisiones adoptadas, acentúa el compromiso en aras de su aplicación y amplía el proceso de toma de decisiones. Esta dinámica contribuye a la adaptabilidad, la agilidad y la resiliencia de las empresas, los mercados laborales y las economías. La representación colectiva y el diálogo social generan las capacidades institucionales necesarias para guiar las transiciones hacia el futuro del trabajo¹⁴³.

101. La Comisión del Futuro del Trabajo creada por la OIT considera que las organizaciones de trabajadores y trabajadoras pueden adoptar técnicas de organización innovadoras, en particular mediante el uso de nuevas tecnologías, para organizar a sus integrantes. La organización colectiva a través de medios digitales permite alcanzar a trabajadores y trabajadoras de diferentes lugares de trabajo y en localidades geográficas diversas así como desarrollar nuevas formas de acción conectada. La tecnología digital ofrece a las organizaciones de trabajadores el potencial de conectarse con trabajadores fuera de los lugares de trabajo tradicionales y ofrecer nuevos servicios, como el análisis automático de datos a gran escala para diseñar estrategias eficaces y el intercambio de información sobre las plataformas de micro tareas o la transferibilidad de las prestaciones sociales. Las organizaciones de trabajadores tienen un rol relevante en la organización de las y los trabajadores informales, desarrollando estrategias hacia la formalización y como herramienta para la inclusión¹⁴⁴.

102. Asimismo, dicha Comisión del Futuro del Trabajo ha establecido que existen distintas opciones a disposición de los responsables de elaboración de políticas y de los propios interlocutores sociales para reforzar los mecanismos de diálogo y de colaboración que hacen efectivo el contrato social. Pueden elegirse de acuerdo con las circunstancias que imperen y las preferencias de los interesados. A escala empresarial, los comités de empresa, los dispositivos de consulta e información y la representación de los trabajadores y trabajadoras en los consejos de

¹⁴³ Organización Internacional del Trabajo. Trabaja para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra: Oficial Internacional del Trabajo, 2019, p. 43.

¹⁴⁴ Organización Internacional del Trabajo. Trabaja para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra: Oficial Internacional del Trabajo, 2019, p. 43-44.

administración son mecanismos de eficacia probada para hacer frente a los retos del cambio y permitir que las personas influyan en su propia vida laboral. La negociación colectiva es un derecho fundamental y una herramienta poderosa para lograr el éxito económico y la equidad social, sobre todo en tiempos de transformación profunda. El diálogo social tripartito ofrece a las partes en el contrato social la oportunidad de considerar las cuestiones sociales más generales que trae consigo el cambio y de orientar las respuestas políticas¹⁴⁵.

103. Esta misma Comisión ha destacado la importancia de adoptar un programa transformador y medible para lograr la igualdad de género en el futuro del trabajo. En este sentido, apunta hacia la necesidad de desarrollo de políticas que promuevan la corresponsabilidad doméstica y de cuidados entre hombres y mujeres, la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras fuera del hogar, como a potenciar la voz, la representación y el liderazgo de las mujeres y el uso de las nuevas tecnologías en la consecución de la igualdad de género¹⁴⁶.

104. Subrayamos que en la Declaración del Centenario de la OIT para el futuro del trabajo, la OIT estableció que debe orientar sus esfuerzos a “promover los derechos de los trabajadores como elemento clave para alcanzar un crecimiento inclusivo y sostenible, prestando especial atención a la libertad de asociación y la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva como derechos habilitantes” (sección II, parte A, punto vi) y a “lograr la igualdad de género en el trabajo mediante un programa transformador, evaluando periódicamente los progresos realizados, que: asegure la igualdad de oportunidades, la participación equitativa y la igualdad de trato, incluida la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres por un trabajo de igual valor; posibilite una repartición más equilibrada de las responsabilidades familiares; permita una mejor conciliación de la vida profesional y la vida privada, de modo que los trabajadores y los empleadores acuerden soluciones, inclusive en relación con el tiempo de trabajo, que tengan en cuenta sus necesidades y beneficios respectivos; y promueva la inversión en la economía del cuidado” (sección II, parte A, punto vii). Además, destacó que “la cooperación efectiva en el lugar de trabajo es una herramienta que contribuye a que los lugares de trabajo sean seguros y productivos, de tal manera que se respeten la negociación colectiva y sus resultados sin menoscabar el papel de los sindicatos” (sección II, parte C).

105. Tomando en cuenta estas consideraciones, la CIDH considera relevante que la Honorable Corte determine el alcance de las obligaciones sobre las garantías específicas de la participación de los trabajadores y trabajadoras en la definición de políticas públicas relacionadas con los cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías, con el objeto de enfrentar los desafíos que se presenten en tales contextos sobre los derechos laborales en general y, específicamente, en los de las mujeres

III. CONCLUSIÓN

106. Tal como indicó la CIDH en su solicitud de Opinión Consultiva, si bien la Corte Interamericana ha empezado a desarrollar estándares sobre algunas temáticas que se plantean en esta consulta, aún no ha contado con oportunidades suficientes para profundizar con la especificidad requerida y dar respuesta a las preguntas planteadas. La gran parte de sus pronunciamientos han estado acotados a casos de vulneración a los derechos a la vida y a la integridad personal de líderes e integrantes de sindicatos, y no sobre los contenidos de los derechos

¹⁴⁵ Organización Internacional del Trabajo. Trabaja para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra: Oficial Internacional del Trabajo, 2019, p. 44.

¹⁴⁶ Organización Internacional del Trabajo. Trabaja para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra: Oficial Internacional del Trabajo, 2019, p. 35-36.

y las consecuentes obligaciones de los Estados sobre los que se centra esta solicitud. Asimismo, tampoco ha tenido ocasión de referirse a los temas objeto de esta solicitud en clave de género y de derechos humanos de las mujeres.

107. En el presente escrito la CIDH ha recapitulado los estándares más relevantes que pueden tener pertinencia para contestar los planteamientos efectuados en la solicitud de Opinión Consultiva. La CIDH reitera que resulta imperioso un pronunciamiento expreso por parte de la Honorable Corte sobre las obligaciones de los Estados en relación al ejercicio de la libertad sindical, y la negociación colectiva y huelga como parte de esta, en tanto catalizadores para la protección de derechos laborales, así como de la interpretación de estas normas desde un enfoque de género. Dicho pronunciamiento contribuirá a avanzar y consolidar los derechos laborales y sindicales en las Américas como derechos humanos reconocidos dentro del sistema interamericano.

Junio, 2020