

MECANISMOS TRIPARTIDOS RACIONALES DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN MATERIA DE NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO (NIT) PROMOVIDOS POR LA OIT*

Horacio Guido**

I – INTRODUCCIÓN

Hacia fines de los años 1990, el número de quejas contra gobiernos de América Latina que se presentaban ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT aumentaba notablemente, los plazos para su tratamiento se extendían en el tiempo y los alegatos que se presentaban en el marco de las mismas parecían ser pasibles de solución a nivel nacional, sin tener que recurrir a una instancia internacional. Las visitas a varios países permitieron constatar, en varias ocasiones, la inexistencia de un diálogo social sólido, que permitiera a las partes alcanzar soluciones y asumir compromisos para obtener el pleno respeto de los convenios fundamentales de la OIT. La falta de confianza entre los mandantes tripartitos y con las instituciones del Estado, sin lugar a dudas, era uno de los detonantes para recurrir a los órganos de control de la OIT. La Oficina, como testigo privilegiado de esta realidad y en la búsqueda de asistir a los mandantes con propuestas innovadoras y de solución rápida de los conflictos en el terreno, comenzó a promover el tipo de mecanismos bajo estudio.

A partir del año 2000 se han constituido algunas comisiones nacionales tripartitas de resolución de conflictos vinculados con el ejercicio de los derechos

* El autor agradece a la Sra. Corinne Vargha, Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, así como a la Sra. Véronique Basso, al Sr. Jordi Agusti-Panareda y a la Sra. Beatriz Vacotto, funcionarias/os del mismo Departamento, y a la Sra. María Luz Vega Ruiz, Coordinadora de la iniciativa relativa al futuro del trabajo, por sus ideas y sugerencias sobre el presente artículo. Asimismo, el autor agradece al Profesor Mario Ackerman, miembro de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la lectura y comentarios sobre el artículo.

** *Jefe del Servicio de Aplicación de Normas del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, OIT.*

sindicales en América Latina. La primera de ellas se estableció en Colombia el 31 de octubre de 2000 y se la denominó Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT).

Estos mecanismos han despertado el interés de los mandantes de la Organización por distintos motivos. En el presente artículo nos proponemos presentar y analizar, a partir de los antecedentes que llevaron a su establecimiento, las distintas comisiones que existen en América Latina. Han transcurrido más de 15 años desde el establecimiento de la primera de ellas en Colombia. Conocer la historia y funcionamiento de estas comisiones permitirá replicar los pasos positivos y evitar los errores. Además, se propone reflexionar sobre desafíos de envergadura, tal como la posibilidad de extender la resolución de conflictos que se deriven no sólo del incumplimiento de los derechos sindicales, sino también de otras materias cubiertas por las normas internacionales del trabajo.

II – COLOMBIA – PRIMERA COMISIÓN DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS COLECTIVOS EN MATERIA DE NIT

II.1 – Antecedentes de su establecimiento

Número creciente de quejas ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (CLS) y queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT.

El número de quejas presentadas ante el CLS¹ contra el Gobierno de Colombia aumentó notoriamente en la década de los años 90. Como posible causa de ello, cabe referirse a distintos hechos de singular importancia: 1) el clima de violencia existente en el país; 2) el fallo de la Corte Constitucional de Colombia (sentencia T-568/99) vinculado con el caso núm. 1916 del CLS

1 La libertad sindical y la negociación colectiva se encuentran entre los principios fundacionales de la OIT. Poco después de la adopción de los Convenios n° 87 y n° 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva, la OIT llegó a la conclusión de que el principio de libertad sindical requería otros procedimientos de control para garantizar su cumplimiento en los países que no habían ratificado los convenios pertinentes. Como consecuencia de ello, en 1951, la OIT creó el Comité de Libertad Sindical (CLS) con el objetivo de examinar las quejas sobre las violaciones de la libertad sindical, hubiese o no ratificado el país en cuestión los convenios pertinentes. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden presentar quejas contra los Estados Miembros. El CLS es un Comité del Consejo de Administración y está compuesto por un presidente independiente y por tres representantes de los gobiernos, tres de los empleadores y tres de los trabajadores. Si el Comité acepta el caso, se pone en contacto con el gobierno interesado para establecer los hechos. Y si decide que se ha producido una violación de las normas o de los principios de libertad sindical, emite un informe a través del Consejo de Administración y formula recomendaciones sobre cómo podría solucionarse la situación. Véase: <<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-es/index.htm>>.

(queja presentada por el Sindicato de Trabajadores de las Empresas Varias de Medellín); 3) la queja presentada en 1998 contra el Gobierno de Colombia en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, alegando la no observancia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de indicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); y 4) la Misión de contactos Directos de la OIT que se realizó en el año 2000 a solicitud del Consejo de Administración de la OIT, en el marco del examen de la queja mencionada.

1) Clima de violencia existente en el país

En lo que respecta al clima de violencia existente en el país en los años 90, cabe recordar que afectaba de manera importante, entre otros sectores, al movimiento sindical. Según palabras del Fiscal General de Colombia, Dr. Valdivieso, en 1996, “las causas de la violencia generalizada en el país son la actuación de la guerrilla desde hace más de 40 años, el narcotráfico, los paramilitares y la delincuencia común. A los sindicalistas de orientación política de derecha los asesina la guerrilla y a los de izquierda los paramilitares”. Según información de la Escuela Nacional Sindical², los años 90 estuvieron marcados por un número extremadamente elevado de asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas (109 en 1991; 148 en 1992; 216 en 1993; 113 en 1994; 181 en 1995; 253 en 1996; 156 en 1997; 91 en 1998; y 69 en 1999).

Las organizaciones sindicales de Colombia y varias organizaciones sindicales internacionales (la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Federación Sindical Mundial o la Central Latinoamericana de Trabajadores) recurrían ante los órganos de control de la OIT y, en particular, ante el CLS denunciando estos actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas (homicidios, desapariciones, agresiones físicas, detenciones, etc.)³.

2) El fallo de la Corte Constitucional de Colombia (sentencia T-568/99) vinculado con el caso núm. 1916 del CLS (queja presentada por el Sindicato de Trabajadores de las Empresas Varias de Medellín)

El Sindicato de Trabajadores de las Empresas Varias de Medellín presentó una queja ante el CLS el 18 de noviembre de 1996, y en ella se alegó el despido de 209 trabajadores (incluidos todos los miembros de la junta directiva del sindicato) como consecuencia de la declaración de ilegalidad de la huelga

2 Véase Informe sobre la Misión de contactos directos efectuada en Colombia del 7 al 16 de febrero de 2000, GB.278/2/2, p. 175.

3 Cabe mencionar a este respecto los casos núms. 1434, 1477, 1761 y 1787 (este último caso se presentó el 24 de junio de 1994 y se examinó en 26 ocasiones, la última de ellas en junio de 2014).

que se llevó a cabo en febrero de 1993, en el marco de un conflicto surgido por la negociación de una convención colectiva en la empresa de recolección de basuras denominada Empresas Varias Municipales de Medellín. La huelga fue declarada ilegal por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social basándose en lo dispuesto en los artículos 430, párrafo primero, incisos *e*) y *f*) y 450 inciso *a*) del Código Sustantivo de Trabajo que prohíben la realización de huelgas en los servicios públicos. La organización querellante informó que los trabajadores perjudicados interpusieron recursos administrativos y judiciales que finalizaron en marzo de 1996; todas las decisiones administrativas y sentencias judiciales aceptaron la conformidad de los despidos con las normas de derecho interno.

En marzo de 1998⁴, el CLS urgió al Gobierno a que tomase todas las medidas necesarias para que:

a) se reintegre en sus puestos de trabajo a todos los dirigentes sindicales y sindicalistas despedidos y que, si ello no fuera posible, se les indemnice de manera completa;

b) en el futuro la calificación de las huelgas sea realizada por un órgano independiente y no por la autoridad administrativa; y

c) se modifiquen las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo que prohíben la huelga en una amplia gama de servicios que no pueden ser considerados esenciales en el sentido estricto del término (artículos 430 y 450).

Con posterioridad a esta recomendación del CLS, la Corte Constitucional de Colombia dictó la Sentencia de Tutela n° 568, de 1999, en la que ordenó, en su parte resolutive numeral segundo, lo siguiente: “ordenar a las Empresas Varias de Medellín E.P.S. que proceda, dentro de los tres meses siguientes, a la notificación de este fallo de revisión a reintegrar a los 209 trabajadores despedidos por los hechos que originaron esta acción y, a reconocer los salarios y prestaciones que dejaron de percibir, entendiéndose para todos los efectos que no ha habido solución de continuidad en su relación laboral con esa empresa. En caso de resultar imposible reintegrar alguno de ellos, previa la calificación de esa imposibilidad por el Tribunal Administrativo de Antioquía, esa corporación determinará esa indemnización que las Empresas Varias de Medellín deberá pagar a quienes no asuman de nuevo sus puestos por esta causa”⁵.

Cabe mencionar que la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional examinó el proceso de tutela adelantado por el Sindicato de

4 Véase el 309° Informe del CLS.

5 El Comité tomó nota de esta información en su 338° Informe, párrafo 89, noviembre de 2005.

las Empresas Varias de Medellín contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Municipio de Medellín y las Empresas Varias de Medellín. El sindicato solicitó la protección de sus derechos constitucionales al trabajo, a la libertad sindical (asociación, organización y huelga) y al debido proceso, supuestamente vulnerados por las actuaciones y omisiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Municipio de Medellín y las Empresas Varias de Medellín. En sus consideraciones, la Corte Constitucional indicó al referirse a la cuestión de la declaración de ilegalidad de la huelga por parte de la autoridad administrativa que: “Si el Estado es el empleador, resulta contrario al principio de la buena fe en el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia al ratificar los Convenios n° 87 y n° 98 de la OIT, que sea un órgano gubernamental el que haga la calificación de la ilegalidad de la huelga, pues de esa manera se priva a los trabajadores de una garantía: la de tener acceso a un tercero imparcial que decida, cuando el conflicto entre ellos y su empleador sobre la conformidad de la huelga con su regulación legal, no puede ser dirimido por las partes”. Asimismo, refiriéndose a las recomendaciones de los órganos de control señaló que: “Las recomendaciones de los órganos de control y vigilancia de la OIT no pueden ser ignoradas: cuando resultan de actuaciones del Estado contrarias a los tratados internacionales aludidos en el artículo 93 Superior, aunque no sean vinculantes directamente, generan una triple obligación en cabeza de los Estados: deben 1) ser acogidas y aplicadas por las autoridades administrativas; 2) servir de base para la presentación de proyectos legislativos; y 3) orientar el sentido y alcance de las órdenes que el juez de tutela debe impartir para restablecer los derechos violados o amenazados en ése y los casos que sean similares”.

Si se analiza la sentencia en cuestión y, en particular, el valor jurídico otorgado a las recomendaciones del CLS, puede válidamente considerarse que la sentencia de la Corte Constitucional pudo haber tenido un impacto considerable en la presentación de quejas ante el CLS.

3) La queja presentada en 1998 contra el Gobierno de Colombia en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT⁶

En junio de 1998, 26 delegados trabajadores a la 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo presentaron una queja en virtud del artículo

6 El procedimiento de quejas de la OIT se rige por los artículos 26 al 34 de la Constitución de la OIT. En virtud de estas disposiciones, puede presentarse una queja contra un Estado Miembro por incumplimiento de un Convenio ratificado por otro Estado Miembro que hubiese ratificado el mismo Convenio, por un delegado a la Conferencia Internacional del Trabajo o por el Consejo de Administración en el

26 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Colombia, alegando la no observancia del Convenio n° 87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948 y el Convenio n° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación de colectiva de 1949. En la queja se mencionó que entre 1988 y el momento de la presentación de la misma se habían presentado 26 casos ante el CLS. En el marco de dichas quejas se alegaron numerosos actos graves de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, así como actos de discriminación antisindical. Las informaciones sobre el clima de violencia en el país que afectaba al movimiento sindical preocupaban a los órganos de control desde hacía años. En las conclusiones del texto de la queja se indicó lo siguiente:

“1. Durante los últimos 11 años, la violencia ha sido el principal obstáculo para el ejercicio de las libertades sindicales, cobrando más de 1.500 vidas, produciendo varios miles de desplazamientos forzados y varios centenares de desaparecidos entre los trabajadores.

2. El principal problema para el ejercicio de los derechos de libertad sindical en Colombia es la impunidad que cobija a los criminales que asesinan, desaparecen, torturan, fuerzan el desplazamiento y hostigan a los sindicalistas y dirigentes sindicales. Se trata de una impunidad prolongada en el tiempo y frente a la cual el Estado no ha tomado medidas eficaces para la superación. El Gobierno no ha mostrado una verdadera voluntad política para promover la identificación, persecución, juzgamiento y castigos de los criminales.

3. La legislación laboral colombiana y algunas de las disposiciones del Código Penal son contrarias a los Convenios núms. 87 y 98.

4. El Estado colombiano, representado por el Gobierno, no honra los compromisos internacionales derivados de su calidad de Miembro de

marco de sus competencias. Después de haber recibido la queja, el Consejo de Administración puede constituir una comisión de encuesta para el caso, compuesta por tres miembros independientes, que será responsable de realizar una investigación profunda de la queja, determinándose todos los hechos del caso y formulándose recomendaciones sobre las medidas que deben tomarse para tratar los problemas planteados por la queja. La comisión de encuesta es el procedimiento de investigación de más alto nivel de la OIT. En general, se recurre a él cuando un Estado Miembro es acusado de cometer violaciones persistentes y graves, y se hubiese negado reiteradamente a ocuparse de ello. Cuando un país se niega a cumplir con las recomendaciones de una comisión de encuesta, el Consejo de Administración puede tomar medidas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT. Esta disposición establece que, “en caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones”.

la Organización Internacional del Trabajo y, desconociendo los principios de derecho internacional del *pacta sum servanda* y de la buena fe, omite acatar las decisiones y recomendaciones de los órganos de control.”⁷

En noviembre de 1998, el Consejo de Administración tomó nota de la queja y recordó que el CLS, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (CAN)⁸ ya venían examinando alegatos sobre violaciones de los derechos sindicales, así como la conformidad de la legislación con los Convenios n° 87 y n° 98. El Consejo de Administración recordó que, en aquellos casos en que varios querellantes habían recurrido a diferentes procedimientos establecidos por la OIT en materia de libertad sindical, sería conveniente coordinar los procedimientos y tener en cuenta el mandato conferido al CLS para el examen de quejas relativas a esta materia. En ese contexto, consideró, antes de tomar una decisión sobre la posibilidad de constituir una comisión de encuesta, que sería útil contar, en marzo de 1999, con informaciones del CLS en relación con los casos en instancia vinculados a la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución, así como sobre la queja⁹.

En marzo de 1999, el CLS examinó la queja artículo 26 y varios casos en instancia con alegatos vinculados a esa queja, y consideró que le correspondía al Consejo de Administración decidir sobre el establecimiento de una comisión de encuesta¹⁰.

En noviembre de 1999, el CLS presentó las siguientes recomendaciones al Consejo de Administración en relación con la queja artículo 26¹¹: “El Comité ha considerado nuevamente el contenido de la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT y la reciente respuesta del Gobierno al respecto. El Comité estima que corresponde ahora al Consejo de Administración, sobre la base del presente informe y de sus conclusiones adoptadas sobre los casos en instancia relativos a Colombia, pronunciarse sobre la

7 Véase el documento completo de la queja en: <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb273/gb-15-2.htm>>.

8 El mecanismo de control periódico se basa en el examen de las memorias sobre la aplicación por ley y en la práctica que los Estados Miembros envían, así como en las observaciones a ese respecto remitidas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Dos órganos de la OIT llevan a cabo dicho examen: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Véase: <<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/lang-es/index.htm>>.

9 Véase: <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb273/gb-15-2.htm>>.

10 Véase: <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb274/gb-8-2.htm>>.

11 Véase 319° Informe del CLS, GB.276/7/2, párrafo 219.

oportunidad de instituir una comisión de encuesta. El Comité deplora que no haya ningún progreso significativo en los casos en instancia y confía en que el Consejo de Administración tendrá en cuenta este elemento cuando tenga que tomar una decisión sobre la constitución o no de una comisión de encuesta¹². En dicha ocasión, el Consejo de Administración también tomó conocimiento de un acuerdo de fecha 16 de noviembre de 1999 entre los representantes del Gobierno y los representantes de los trabajadores en el que solicitaban al Consejo de Administración que se efectuara una misión de contactos directos en el país. Habiendo tomado nota del contenido de ese acuerdo, el Consejo “decidió que se pronunciaría sobre la oportunidad de instituir una comisión de encuesta en el mes de junio de 2000” y que “en esa fecha, al tomar una decisión sobre la constitución o no de una comisión de encuesta para Colombia, el Consejo podría tener en cuenta los elementos aportados por la misión de contactos directos y por el Comité de Libertad Sindical¹³”.

4) La misión de contactos directos del año 2000

La Misión de Contactos Directos mencionada se llevó a cabo del 7 al 16 de febrero del 2000. Por decisión del Director General de la OIT, la Misión estuvo encabezada por dos representantes: el Sr. Cassio Mesquita Barrios, miembro de la CEACR y profesor de derecho del trabajo (Sao Paulo, Brasil) y el Sr. Alberto Pérez Pérez, profesor de derechos humanos y de derecho constitucional (Montevideo Uruguay), acompañados por funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo. La Misión entrevistó a más de 200 personas y entre ellas al Presidente de la República, a varios Ministros, miembros de la Corte Suprema y de la Corte Constitucional, congresistas, etc. La Misión se entrevistó también con centenares de representantes de las centrales y organizaciones sindicales y de las organizaciones de empleadores. El mandato de la Misión consistía, según el acuerdo alcanzado entre el Gobierno y las centrales sindicales colombianas, en evaluar la situación de Colombia en materia de libertad sindical, especialmente en lo relativo a los casos que eran de conocimiento del CLS, y someterle un informe completo para su reunión de mayo de 2000¹⁴.

La Misión recabó numerosa información que comunicó a los órganos de control de la OIT. En materia de violencia, la Misión señaló que, si bien la situación de los derechos humanos en general y, en particular, en el mundo sindical seguía siendo precaria, las informaciones consignadas en el informe

12 Véase 319° Informe del CLS, GB.276/7/2.

13 Véase el informe de misión sobre la misión de contactos directos efectuada en Colombia del 7 al 16 de febrero de 2000, GB.278/3/2.

14 Véase: <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb278/pdf/gb-3-2.pdf>>.

mostraban esfuerzos del Estado y ciertos avances que debían alentarse como, por ejemplo, el progresivo desarrollo de un entramado de instituciones de promoción, protección y difusión de los derechos humanos y de coordinación para prevenir las violaciones de los mismos y luchar contra la impunidad. La Misión tomó nota también del procesamiento y condena de numerosos autores de los actos de violencia y de la disminución significativa del número de agentes del Estado implicados en estos casos.

En materia de legislación sindical y, en particular, de los comentarios críticos de la CEACR sobre la falta de conformidad de la legislación con los Convenios n° 87 y n° 98, la Misión tomó nota de una evolución positiva al respecto. Concretamente se informó a la Misión sobre un Proyecto de Ley n° 584 en instancia de aprobación en el Congreso que modificaba 11 disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo en el sentido indicado por la CEACR y reforzaba, además, notablemente los derechos sindicales en otros aspectos importantes (la ley en cuestión fue aprobada el 13 de junio de 2000 y la CEACR tomó nota con satisfacción al respecto).

En materia de diálogo social y relaciones laborales, la Misión tomó nota de que la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL), creada por la Constitución Política de 1991, de composición tripartita, era un instrumento valioso para las relaciones laborales en la medida que podía contribuir a crear buenas relaciones laborales entre los integrantes de los sectores representados y cualesquiera que sean sus resultados era siempre, al menos, un órgano de intercambio de informaciones y de consulta entre el Gobierno y los interlocutores sociales sobre las grandes cuestiones: desempleo, caída de ingresos laborales, etc. La Misión tomó nota, asimismo, de que las centrales sindicales colombianas coincidieron en la necesidad de avanzar en la implementación de una nueva cultura de relaciones laborales y lamentaron que la Comisión fuera solo una instancia de discusión y consideraron que faltaba voluntad política para llegar a acuerdos; y que la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) manifestó que las relaciones laborales no habían sufrido un deterioro que justificara la avalancha de quejas ante el CLS. La Misión tuvo la impresión de que el papel de la Comisión podría incrementarse, y consideró que ello podía conseguirse si, independientemente, de las diferencias sobre el modelo económico, todos los miembros intentarían dar prueba de pragmatismo.

Al fin de la Misión del año 2000, las centrales sindicales de Colombia y varios sindicatos entregaron 28 *quejas* para ser comunicadas al CLS.

En su 278ª reunión (junio de 2000), el Consejo de Administración pidió al Director General que designara un Representante Especial del Director General para la Cooperación con Colombia, que prestara asistencia y verificara las medidas adoptadas por el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de aplicar las conclusiones de la misión de contactos directos del año 2000 y las recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical sobre los casos relativos a Colombia que estaban todavía pendientes¹⁵. El Director General nombró al Sr. Rafael Albuquerque, ex Ministro de Trabajo de la República Dominicana (posteriormente Vicepresidente de la República), como su Representante Especial para la Cooperación con Colombia. El Sr. Albuquerque realizó su primera visita a Colombia del 30 de septiembre al 6 de octubre de 2000 y presentó su primer informe al Consejo de Administración en noviembre de 2000 (véase GB.279/9)¹⁶.

II.2.1 – Establecimiento de la primera comisión de resolución de conflictos colectivos en materia de nit: la comisión especial de tratamiento de conflictos ante la OIT (CETCOIT)

Una de las primeras observaciones del Representante Especial del Director General fue sobre el volumen de quejas que llegaban a la OIT en Ginebra provenientes de Colombia. En ese contexto, mencionó al Gobierno y a los interlocutores sociales la posibilidad de establecer un mecanismo tripartito nacional que analizara las quejas en instancia ante el CLS y que procurara alcanzar acuerdos sobre la base de los principios de la libertad sindical. En ese contexto, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales decidió mediante Acuerdo, el 31 de octubre de 2000, crear la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT). El objetivo de esta Comisión es atender los conflictos suscitados en materias reguladas por los Convenios de la OIT ratificados por Colombia, con prioridad de los que se suscitan en el tema de libertad sindical. Se decidió en esa ocasión que la CETCOIT quedaría integrada por tres representantes por el sector empleador, tres representantes por el sector trabajador y tres representantes por el sector del Gobierno. En el marco del Acuerdo también se indicó que el tratamiento de un conflicto o queja por parte de la CETCOIT no impide que las partes acudan a las instancias legales pertinentes o a la OIT¹⁷.

15 En relación con la queja artículo 26, en junio de 2003 se presentó al Consejo de Administración una moción para votar sobre la constitución de una comisión de encuesta. La moción fue rechazada. Véase: <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/refs/pdf/pv287.pdf>>.

16 El mandato del Representante Especial finalizó en junio de 2001.

17 Véase en anexo el Reglamento de la CETCOIT.

II.2.2 – Funcionamiento y evolución de la CETCOIT

En marzo de 2001, el Consejo de Administración tomó nota de que en su segundo informe, el Representante del Director General indicó como aspecto positivo de las acciones adoptadas por el Gobierno y los interlocutores sociales la “conformación y funcionamiento de la Comisión Tripartita Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT” (véase GB.280/10).

Entre 2001 y 2006 la CETCOIT tuvo dificultades para sesionar. En efecto, la CETCOIT no contaba con un presidente ni con un/a moderador/a independiente que asistiera y guiara a las partes en las discusiones de los casos. El asistente del Representante Especial sólo convocaba a las partes y los representantes de las mismas se limitaban a reiterar ante la CETCOIT los argumentos presentados ante el CLS. El desánimo y descreimiento en el sistema no tardó en instalarse. Los trabajos de la Comisión se reactivaron tímidamente a partir de 2006 con la firma en el marco de la 95ª Conferencia Internacional del Trabajo del Acuerdo Tripartito para el derecho de asociación y la democracia, y en un plazo de dos años, con una presencia más activa de los/las funcionarios/as de la autoridad administrativa se lograron acuerdos en la CETCOIT para la resolución de tres casos entre 2007 y 2008.

En el año 2009, el Gobierno se propuso firmemente reactivar la CETCOIT y con la participación activa de su Viceministro de trabajo y de la Jefa de asuntos internacionales del Ministerio de Trabajo, en el período comprendido entre 2009 y 2011 se alcanzaron 11 acuerdos. Al mismo tiempo, preocupado porque el número de quejas ante el CLS continuaba siendo importante y por el hecho de que las partes no acudían de la manera esperada a la CETCOIT para resolver los conflictos en materia de libertad sindical y negociación colectiva, el Gobierno informó a la Oficina Internacional del Trabajo que estudiaría la posibilidad de recurrir a la figura de la misión de contactos preliminares prevista en el procedimiento del CLS (párrafo 67 del procedimiento de presentación de quejas)¹⁸,

18 Misiones en los países: En diversas etapas del procedimiento se puede enviar al país implicado un representante de la OIT, en una misión de contactos directos para buscar una solución a las dificultades surgidas, sea durante el examen del caso, sea cuando se trate del curso que debiera darse a las recomendaciones del Consejo. No obstante, las misiones de esta naturaleza sólo pueden establecerse a invitación de los gobiernos interesados, o, por lo menos, con su consentimiento. Además, al recibir una queja con alegatos de carácter especialmente grave y habiendo obtenido la aprobación previa del presidente del Comité, el Director General puede designar un representante con el mandato de llevar a cabo contactos preliminares por los motivos siguientes: hacer presente a las autoridades competentes del país la preocupación que suscitan los acontecimientos referidos en la queja; explicar a estas autoridades los principios de libertad sindical que están involucrados; obtener la reacción inicial de las autoridades así como sus observaciones e informaciones relacionadas con los puntos planteados en la queja; explicar a las autoridades el procedimiento especial aplicado cuando se alega la violación de los derechos sindicales y, en particular, la fórmula de los contactos directos cuya aplicación podría ser

con el objetivo de implementar todos los mecanismos que pudieran mejorar las relaciones laborales en el país¹⁹.

Así, el Gobierno solicitó al CLS la realización de las misiones de contactos preliminares. En 2010 y 2011 se llevaron a cabo dos misiones de contactos preliminares, encabezadas por el profesor Jorge Sappia de Argentina, y en el marco de las mismas se trataron 10 casos, lográndose acuerdos en 9 de ellos. Sin lugar a dudas, estas misiones permitieron a los mandantes tripartitos de Colombia comprender la importancia y la eficacia de un mecanismo de mediación y conciliación dirigido por un tercero independiente que cuente con la confianza de todas las partes involucradas. Estas misiones y la actividad desplegada por el mediador independiente sirvieron de ejemplo e inspiraron confianza a las partes en un mecanismo de solución de conflictos a nivel nacional.

En febrero de 2011, el Gobierno invitó a una misión de alto nivel de la OIT y en sus conclusiones dicha misión subrayó la importancia de que los mandantes tripartitos alcanzaran un acuerdo sobre el nombramiento de una personalidad independiente para presidir la CETCOIT; se considere la posibilidad de establecer estructuras para permitir a la CETCOIT ejercer sus actividades en el interior del país y no sólo en la ciudad de Bogotá; y se analice el funcionamiento y la posibilidad de asistencia y reforzamiento de la comisión, inclusive a través de la revisión de sus términos de referencia.

En 2012, los mandantes tripartitos acordaron el nombramiento del profesor Eduardo Cifuentes²⁰ como facilitador de la CETCOIT. En mayo de 2012, la Oficina llevó a cabo una misión de asistencia técnica a Colombia y trabajó junto al Profesor Cifuentes en el tratamiento y resolución de varios casos. Entre 2012 y 2015, la CETCOIT examinó 118 casos y se alcanzaron 71 acuerdos²¹. Asimismo, es importante resaltar que en el marco de los casos tratados, se firmaron 11 convenciones colectivas.

solicitada ulteriormente por el gobierno a fin de facilitar una apreciación plena de la situación por el Comité y el Consejo de Administración; solicitar y estimular a las autoridades a que comuniquen, tan pronto como sea posible, una respuesta detallada con las observaciones del gobierno sobre la queja. El informe del representante del Director General se someterá al Comité en su siguiente reunión para que lo considere junto con la demás información disponible. El representante de la OIT puede ser un funcionario de la OIT o una persona independiente designada por el Director General. Sin embargo, huelga decir que la misión del representante de la OIT consistirá sobre todo en determinar los hechos y en examinar *in situ* las posibilidades de solución conservando el Comité y el Consejo toda su competencia para apreciar la situación al término de estos contactos directos.

19 Véase Observación de la CEACR 2009, Convenio n° 87.

20 Ex juez y Presidente de la Corte Constitucional de Colombia; ex Defensor del Pueblo; profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Los Andes, Colombia.

21 Estadísticas comunicadas por el Gobierno de Colombia.

La CETCOIT se reúne en Bogotá, pero también ha llevado a cabo reuniones en otras ciudades del país²². Los mandantes tripartitos de Colombia participan activamente, a través de sus delegados, en los trabajos de la CETCOIT y han ido adaptando el procedimiento de tratamiento de los casos. Asimismo, se han tomado iniciativas de máximo interés como la de la creación de una subcomisión que da seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que se firman en el marco de la CETCOIT, y brinda asesoramiento y acompañamiento. Según palabras del mediador: “El seguimiento, en los casos difíciles, es indispensable para darle sostenibilidad a los acuerdos”. Esta “subcomisión de seguimiento” presenta un informe mensual al plenario de la CETCOIT.

III – PANAMÁ – SEGUNDA COMISIÓN DE TRATAMIENTO DE CONFLICTOS EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN AMÉRICA LATINA

En el año 2011, la Comisión de Aplicación de Normas (CAN) de la Conferencia Internacional del Trabajo examinó la aplicación por parte de Panamá del Convenio n° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948. En esa ocasión, la CAN observó que la CEACR desde hace muchos años se refería a graves restricciones legales relativas al derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir libremente las organizaciones de su elección, al derecho de elegir libremente a sus representantes y al derecho de organizar su administración y actividades. Asimismo, la CAN observó que la CEACR tomó nota de alegatos sobre actos graves de persecución y violencia contra sindicalistas, así como de actos antisindicales en relación con el empleo. La CAN invitó al Gobierno a que acepte una misión de la OIT que preste asistencia para un diálogo social efectivo sobre estas cuestiones.

Dando seguimiento a la invitación de la CAN, el Gobierno invitó a la Oficina a que realice una misión de asistencia técnica para tratar las cuestiones relativas a la aplicación de los Convenios n° 87 y n° 98. La misión tuvo lugar del 29 de enero al 2 de febrero de 2012 y con los buenos oficios de la misión, los mandantes tripartitos de Panamá firmaron un acuerdo – el Acuerdo Tripartito de Panamá – por el que se comprometieron a: 1) dar inicio a una etapa de diálogo

22 En 2013 la CETCOIT se reunió en la ciudad de Cali y en esa ocasión se alcanzaron acuerdos en relación con quejas presentadas por organizaciones sindicales de la empresa EMCALI; en esta ocasión, la Oficina estuvo presente y asistió al Profesor Cifuentes durante la reunión. En el marco de esta reunión, representantes de los trabajadores denunciaron que estaban siendo objeto de amenazas y que temían por sus vidas. Los miembros de la CETCOIT solicitaron al Gobierno que se brindara protección a los sindicalistas amenazados. La representante del Gobierno gestionó en el acto ante la Fiscalía General el otorgamiento de la protección necesaria.

sobre los comentarios de la Comisión sobre la aplicación de los Convenios n° 87 y n° 98; 2) llevar a cabo actividades de formación y sensibilización sobre libertad sindical, negociación colectiva y diálogo social en el marco de las cuales se examinarán detenidamente los comentarios de los órganos de control de la OIT, y 3) constituir, con la asistencia de la OIT, una Comisión Tripartita de Tratamiento Rápido de Quejas que examinará, con carácter urgente y con el objetivo de encontrar soluciones y alcanzar acuerdos, toda denuncia de violación de la libertad sindical y de la negociación colectiva.

El día 20 de marzo de 2012 los mandantes tripartitos de Panamá instalaron la Comisión de Tratamiento Rápido de Quejas sobre la Libertad Sindical y Negociación Colectiva y nombraron a sus miembros (tres miembros por sector)²³. En una primera instancia, la OIT brindó asistencia técnica a esta Comisión, y en ese contexto se alcanzó un acuerdo en relación con un caso en instancia ante el CLS (véase 368° Informe, caso n° 2921). Al mismo tiempo, los mandantes tripartitos decidieron nombrar como moderador al profesor Rolando Murgas Torraza, de Panamá²⁴, y que se le solicitara la elaboración de un proyecto de procedimiento para la admisión y el tratamiento de las quejas.

El 18 de septiembre de 2012 se adoptó el Decreto Ejecutivo n° 156 por medio del cual se le dio existencia legal a la Comisión.

Los trabajos de la Comisión se desarrollaban con lentitud y en los primeros meses del año 2013 las centrales sindicales se retiraron de la Comisión. El Gobierno había denunciado penalmente a varios dirigentes sindicales – algunos de ellos miembros de la Comisión – alegando un incorrecto manejo de fondos y el movimiento sindical en protesta por esto decidió no dar seguimiento al diálogo iniciado. El 11 de junio de 2013, en el marco de la 102ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la delegación Tripartita de Panamá se comprometió ante la Dirección del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, a reactivar, dinamizar el funcionamiento de las Mesas de diálogo que se habían establecido en febrero de 2012 y, en particular, la Comisión Tripartita de Tratamiento Rápido de Quejas.

En septiembre de 2013, la Comisión recibió una misión de asistencia técnica de la Oficina y, en el marco de la misma, se firmó un acuerdo por el que

23 Cabe resaltar que los mandantes tripartitos consideraron oportuno también instalar una Comisión de armonización de la legislación en relación con los Convenios ratificados por Panamá y una subcomisión para estudiar las modificaciones necesarias a la ley de carrera administrativa solicitadas por la CEACR, para ponerla en conformidad con los principios de la libertad sindical y negociación colectiva.

24 El profesor Murgas Torraza goza de un gran prestigio profesional a nivel nacional e internacional y sus cualidades de mediador fueron especialmente evaluadas al momento de su selección.

se dispuso promover la constitución de instancias bipartitas de diálogo permanente en las instituciones públicas y se estableció la lista de los casos a tratar en la próxima reunión. Cabe resaltar que, finalmente, el 10 de octubre de 2013 la Comisión adoptó el Reglamento para la presentación, admisión y tramitación de quejas sobre libertad sindical y negociación colectiva. La Comisión debía reunirse un jueves cada dos semanas.

A inicios de 2014, el Moderador de la Comisión informó a la OIT sobre dificultades para las reuniones en virtud del proceso electoral en curso. Sin embargo, como hecho positivo indicó que el 15 de mayo de 2014 la administración había aprobado la Resolución n° DM 192-14 mediante la cual se adscribe al Despacho Superior del Ministerio de Trabajo la Comisión del Acuerdo Tripartito de Panamá y la Comisión de Tratamiento Rápido de Quejas sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva. A través de esta Resolución se determina que la Secretaría Técnica de ambas comisiones será la Oficina de Cooperación Técnica Internacional y que para el buen funcionamiento de las mismas se les proveerá de los recursos financieros contemplados dentro del Presupuesto del Ministerio.

El Moderador también informó que, el 1° de julio de 2014, se realizó el cambio de Gobierno y se decidió que las tareas de la Comisión se reiniciarán a partir del 31 de ese mes con el fin de dar oportunidad a las nuevas autoridades de familiarizarse con la situación de los temas correspondientes a las mesas de diálogo social. El Moderador informó que el nuevo Gobierno retiró la querrela penal que se tramitaba ante la justicia en contra de varios dirigentes sindicales, lo que había gravitado de manera negativa en los trabajos de las comisiones de diálogo. Informó también que a instancia de la Comisión, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral ha gestionado con éxito el reintegro de varios dirigentes sindicales despedidos en el sector público. En enero de 2015, el Moderador informó de avances significativos en relación con el tema de los despidos de sindicalistas en el sector público pero que todavía no se habían resuelto una cantidad importante de ellos. A su juicio, debía generarse una cultura de aceptación del sindicalismo en el sector público.

En marzo del 2015, en el marco de la 323ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, los representantes de los mandantes tripartitos de Panamá manifestaron a la Dirección del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo la importancia del funcionamiento de las comisiones de diálogo. En agosto del mismo año, el Gobierno invitó a la Oficina a visitar el país para tratar toda cuestión relacionada con los avances efectuados en las comisiones

de diálogo social establecidas a partir de la firma del Acuerdo Tripartito de Panamá de 2012.

La Misión visitó el país en febrero de 2016 y se entrevistó con representantes del Gobierno y de los interlocutores sociales. Cabe resaltar que durante la visita de la misión, los miembros de la Comisión de quejas decidieron solicitar al CLS el cierre de dos casos en instancia presentados contra el Gobierno de Panamá (casos n° 2868 y n° 3048) y, a su vez, respaldaron la decisión del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de enviar para la firma del Presidente de la República la propuesta de resolución que aprueba la inscripción del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SINTE)²⁵. Se trata este de un precedente que cabe destacar por las consecuencias que tendría su registro para el reconocimiento y ejercicio del derecho de asociación sindical en el sector público panameño. Al término de la misión, los tres sectores manifestaron su firme compromiso por el diálogo social y la importancia que le otorgan al buen funcionamiento de las comisiones de diálogo surgidas del Acuerdo Tripartito de 2012.

IV – GUATEMALA – LA TERCERA EXPERIENCIA EN CURSO

En junio de 2012, varios delegados a la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo presentaron una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT alegando el incumplimiento por parte de Guatemala del Convenio n° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948.

Tras la presentación de la queja, se firmó el 26 de marzo de 2013 un Memorándum de Entendimiento (ME) entre el Gobierno de Guatemala y el Presidente del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT. En virtud del ME, el Gobierno se comprometió, entre otras cosas, a tomar las acciones necesarias para: i) deslindar responsabilidades y sancionar a los autores materiales e intelectuales de los asesinatos de sindicalistas; ii) proteger de manera eficaz a dirigentes sindicales y afiliados contra la violencia y las amenazas; iii) impulsar la sensibilización y conciliación de los interlocutores sociales en el marco de la libertad sindical y negociación colectiva, y iv) modificar la legislación para dar cumplimiento a las observaciones de la Comisión

25 En su reunión de junio de 2016, el Comité de Libertad Sindical tomó nota con satisfacción de que por Resolución n° 2 del 15 de abril de 2016 se otorgó la personería jurídica y se registró como sindicato al SINTE; asimismo, se tomó nota de que el Gobierno informó que la Comisión tripartita de adecuación legislativa elaboró un anteproyecto de ley de relaciones laborales colectivas que modifica la ley de carrera administrativa, en el sentido indicado por la CEACR.

sobre el Convenio. En 2013, se adoptó de manera tripartita una hoja de ruta con fechas concretas para agilizar el cumplimiento del ME²⁶.

En septiembre de 2013, con la asistencia de la OIT, los mandantes tripartitos decidieron constituir la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Posteriormente, ese mismo año, una misión tripartita de alto nivel solicitada por el Consejo de Administración de la OIT visitó el país para constatar los avances en relación con el ME y la hoja de ruta. Dicha misión tomó nota con interés de la firma del acuerdo tripartito que facilitó la creación de esta Comisión. La Misión valoró también la creación de nuevos espacios de diálogo social tripartitos tales como el Consejo Económico y Social y la existencia de la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales del Trabajo, que contribuyen al desarrollo de un clima de comprensión entre los interlocutores sociales y el Gobierno. La Misión subrayó la importancia de proporcionar el apoyo apropiado para el funcionamiento de dichos espacios. En este sentido, la Misión alentó las iniciativas de capacitación y resalta su importancia para apoyar el proceso de diálogo social en el país²⁷.

En septiembre de 2014, se nombró al moderador de la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva, Dr. Mario Pérez Guerra²⁸, y se designaron sus miembros. Por medio de la Resolución Ministerial n° 122 de 2014, las autoridades institucionalizaron la Comisión. En 2015, se adoptó, el reglamento de funcionamiento de la comisión. Según las informaciones comunicadas por los representantes de la Comisión a una misión de asistencia técnica de la Oficina que visitó el país en mayo de 2015 (véase GB.324/INS/4): i) la Comisión había podido llevar a cabo seis reuniones con quórum desde el comienzo del año; ii) seis casos en instancia ante el CLS en el marco de los cuales se alegaban despidos y otros actos de discriminación antisindical estaban sometidos a la atención de la Comisión; y iii) con respecto del caso de la empresa Koas Moda, objeto del caso n° 3040 ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, se había logrado concertar un cronograma para que se cumplan de manera escalonada los reintegros de trabajadores ordenados por la justicia.

Es importante destacar que la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT sigue su trámite ante el Consejo de Administración

26 Véase: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_227081.pdf>.

27 Véase párrafo 57 del informe de misión en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_227081.pdf>.

28 El Sr. Mario Pérez fue miembro de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

y que aún no se ha decidido si se establecerá una comisión de encuesta²⁹. En cuanto al funcionamiento de la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva, cabe resaltar que en el marco de la crisis política que atravesó el país en 2015, ésta dejó de funcionar y su moderador presentó su renuncia al cargo. En su reunión de marzo de 2016, el Consejo de Administración tomó nota de que “en el marco de la reunión mantenida el 18 de febrero de 2016 por la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo, los sectores empleador y trabajador no aceptaron la renuncia del Dr. Mario Pérez Guerra como mediador y solicitaron al Ministerio de Trabajo y Previsión Social que: i) notifique dicha decisión al Mediador para que se reincorpore lo más pronto posible; ii) el Estado dote a la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT de los recursos necesarios para que funcione de forma independiente, y iii) realice las gestiones necesarias para que el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, vinculado al Ministerio, libere un espacio para el funcionamiento de la oficina de la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT”³⁰.

Se prevé que en noviembre de 2016, el Gobierno y los interlocutores sociales de Guatemala informen, entre otros temas, sobre los trabajos de la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Por último, resulta de interés señalar que, en el marco de una iniciativa de cooperación entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República de Guatemala, los miembros tripartitos de la Comisión de Tratamiento de Conflictos de Guatemala visitaron Colombia en el año 2013 para interiorizarse sobre el funcionamiento de la CETCOIT y entrevistar a sus miembros. Asimismo, en 2014 y en 2015, la Jefa de la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo de Colombia visitó Guatemala con el objeto de brindar asistencia técnica en la materia.

Por último, resulta alentador observar que en seguimiento a una queja presentada directamente ante la Comisión por parte del Sindicato de Trabajadores Municipales del Municipio de Masagua, el 15 de junio de 2016, los representantes del Sindicato y del Municipio, con los buenos oficios del mediador, alcanzaron un acuerdo sobre el pago de salarios, poniendo fin a un conflicto que se extendió durante cuatro años.

29 En marzo de 2016, el Consejo de Administración de la OIT decidió postergar esta decisión hasta noviembre de 2016. Véase: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_457556.pdf>.

30 Párrafo 26 del informe presentado al Consejo de Administración: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_457556.pdf>.

V – PARAGUAY – MESA TRIPARTITA DE DIÁLOGO Y DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En junio de 2013, la Comisión de Aplicación de Normas (CAN) de la Conferencia Internacional del Trabajo examinó la aplicación del Convenio n° 29 sobre el trabajo forzoso de 1930 y, en esa ocasión, pidió a la Oficina que suministre una asistencia técnica reforzada y ampliada que abarque a todas las partes interesadas, incluyendo los pueblos indígenas (véase CIT, *Actas Provisionales*, 102ª reunión, Ginebra junio de 2013, 16 [rev] Segunda Parte).

En junio de 2014, las autoridades del Gobierno solicitaron la asistencia técnica recomendada por la CAN. En octubre de 2014, una Misión de asistencia técnica de la Oficina visitó el país. La misión se entrevistó con los representantes de los mandantes tripartitos, las autoridades del Poder Judicial y del Congreso de la República.

Cabe recordar que la CEACR ha venido formulando comentarios sobre problemas de aplicación de varios Convenios de la OIT ratificados por Paraguay y que el Comité de Libertad Sindical examina frecuentemente casos contra el Gobierno de ese país³¹ en los que se alegan violaciones de los derechos sindicales (de manera general, en el marco de estos casos se alegan actos de violencia contra sindicalistas, despidos antisindicales, obstáculos a la negociación colectiva o negociación de convenios colectivos con organizaciones sindicales minoritarias, negativa de registro de organizaciones sindicales, etc.).

En el marco de la Misión de asistencia técnica mencionada, el 1º de octubre de 2014, los mandantes tripartitos de Paraguay decidieron firmar un Memorándum sobre Normas Internacionales del Trabajo que entre otras cosas prevé en su punto 4 que la “mesa de diálogo social para la resolución de conflictos continuará examinando las denuncias concretas de incumplimiento de las normas del trabajo vigentes en la República del Paraguay, a fin de propiciar soluciones y facilitar acuerdos. La naturaleza de dicho tratamiento por parte de la Mesa de diálogo social para resolución de conflictos sería de mediación y, en la misma, se podrán examinar también los casos radicados ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo. En tal sentido, la OIT se compromete a presentar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social las documentaciones sometidas ante la misma en el marco de las quejas, así como se compromete a acompañar y asesorar el proceso de mediación. La Mesa de diálogo social para resolución de conflictos dispondrá el tratamiento de

31 Entre agosto de 2014 y marzo de 2015 se presentaron cuatro nuevas quejas (casos núms. 3101, 3110, 3123 y 3127).

dichos casos existentes en el Comité de Libertad Sindical de la OIT conforme a su propio reglamento. La Organización Internacional del Trabajo auspicia el tratamiento de los casos planteados ante el Comité de Libertad Sindical de la misma, como una instancia de atención y eventual solución. Conforme al principio del tripartismo”. Asimismo, en el mencionado Memorándum se dispuso que el Consejo Consultivo Tripartito del Ministerio de Trabajo llevaría a cabo un análisis detallado de la legislación y de las medidas que deberían adoptarse para ponerla en conformidad con los Convenios ratificados por Paraguay.

Desde entonces, cabe tomar buena nota de que por medio del Decreto Presidencial n° 5159, de 18 de abril de 2016, se dispuso la integración del Consejo Consultivo Tripartito mencionado. La Oficina ha ofrecido asistencia técnica a los mandantes tripartitos de Paraguay para dar el seguimiento que se requiera al Memorándum.

VI – REPÚBLICA DOMINICANA – MESA DE TRATAMIENTO DE CUESTIONES RELATIVAS A LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

Por comunicación de marzo de 2016, los mandantes tripartitos de la República Dominicana que integran el Consejo Consultivo del Trabajo, solicitaron asistencia técnica a la Oficina para conocer los diferentes sistemas de resolución de conflictos en materia de normas internacionales del trabajo.

Una Misión de la Oficina visitó el país del 29 de junio al 1° de julio de 2016. Los mandantes tripartitos, con los buenos oficios de la Misión, adoptaron el Acuerdo Tripartito de la República Dominicana para la instalación de la Mesa de Tratamiento de Cuestiones Relativas a las Normas Internacionales del Trabajo.

El Acuerdo prevé que entre otras, la Mesa asumirá las siguientes funciones: el análisis y discusión del cumplimiento de los Convenios de la OIT ratificados por la República Dominicana, con especial énfasis en los Convenios fundamentales (núms. 87, 98, 100, 111, 138, 182, 29 y 105) y de gobernanza; la discusión y elaboración de las memorias que el Gobierno debe enviar a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR); el análisis, discusión del contenido y posible impacto de los Convenios de la OIT que el Estado se proponga ratificar; y la prevención y el tratamiento pertinente de todo conflicto vinculado con la aplicación de los Convenios de la OIT ratificados por la República Dominicana, con el objetivo de encontrar soluciones y alcanzar acuerdos. En el marco de esta Mesa podrá

darse seguimiento a las observaciones de la CEACR, a las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (CAN) y a las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical (CLS). Las partes solicitaron a la Misión que se dé traslado del acuerdo a la CEACR y al CLS y subrayaron la importancia de que la OIT brinde acompañamiento a la Mesa.

VII – CONCLUSIONES

La experiencia demuestra que los órganos de control de la OIT, en particular, la CEACR, el CLS y los comités encargados de examinar reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT³², se ven llamados en algunas ocasiones a examinar comentarios o quejas sobre violaciones graves o menos graves de las normas internacionales del trabajo (NIT) que podrían ser resueltas a través de una intervención rápida y eficaz a nivel nacional, sin la necesidad de recurrir en el ámbito internacional a los órganos de control de la OIT.

Teniendo en cuenta esto, la OIT ha facilitado el establecimiento de mecanismos tripartitos nacionales en materia de resolución de conflictos en materia de libertad sindical, a petición de los gobiernos que han sido objeto de quejas presentadas por organizaciones sindicales ante el CLS.

Estos mecanismos, que realizan funciones de mediación, se basan en la aceptación y la presencia de las partes interesadas e incluyen la posibilidad de solicitar la presencia de las autoridades nacionales competentes, incluidas, según los casos, las que tienen responsabilidad en el ámbito de la supervisión de las normas del trabajo. Sin lugar a dudas estos mecanismos han dado la posibilidad de que muchas quejas sobre violaciones de los derechos sindicales se resuelvan a nivel nacional, sin necesidad de que los querellantes se vieran obligados a recurrir ante la justicia o ante el CLS. Este tipo de mecanismo – que puede actuar tanto en el sector público como en el privado – tiene la ventaja de la rapidez y que puede ponerse en funcionamiento con un mínimo de formalidad.

Tal como se mencionó en los párrafos anteriores, la puesta en práctica de este tipo de mecanismo tripartito de resolución de conflictos en América

32 El artículo 24 de la Constitución de la OIT dispone lo siguiente: Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Latina (principalmente en Colombia) ha demostrado ser de gran utilidad para prevenir y resolver conflictos en materia de libertad sindical y negociación colectiva. La experiencia ha demostrado que el inicio de las tareas y el buen funcionamiento de estas comisiones lleva un cierto tiempo. La confianza en estos mecanismos no es automática, pero ciertos resultados positivos han provocado cambios de percepción por parte de los mandantes. En el caso de Colombia, a partir del 2009, fue el Gobierno quién impulsó la reactivación de la CETCOIT, pero en la actualidad dicha comisión cuenta con el apoyo de los trabajadores y de los empleadores. La CETCOIT ha pasado a ser “propiedad” de los mandantes tripartitos. Los tres apuestan por su buen funcionamiento. En el caso de Panamá, los mandantes tripartitos reconocen que la Comisión de tratamiento de quejas no ha podido demostrar aun su plena eficacia, pero con toda firmeza han reconocido y subrayado la importancia de que continúe trabajando y que se realicen todos los esfuerzos para su buen funcionamiento. En Guatemala, el objetivo del buen funcionamiento de la Comisión se encuentra inscrito en la hoja de ruta firmada en el marco de la queja presentada contra el Gobierno en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT alegando el incumplimiento del Convenio nº 87 y en los indicadores clave establecidos para informar sobre avances al respecto. En Paraguay, la iniciativa de los mandantes para establecer una mesa de diálogo y de resolución de conflictos sobre normas internacionales del trabajo, plasmada en el Memorándum sobre normas internacionales del trabajo, debe aún concretarse en la práctica. En la República Dominicana, en seguimiento a la asistencia técnica solicitada por los mandantes tripartitos, se acordó establecer una Mesa de Tratamiento de Cuestiones Relativas a las Normas Internacionales del Trabajo, que entre sus funciones prevé las de prevención y el tratamiento de todo conflicto vinculado con la aplicación de los Convenios de la OIT ratificados.

De la experiencia acumulada hasta la fecha, cabe tener en cuenta los siguientes criterios para el buen funcionamiento de las comisiones:

- los Ministerios de Trabajo deben dedicar los recursos humanos y financieros necesarios para coordinar las tareas de los mecanismos de conciliación; debe ser posible coordinar y llamar a participar en las reuniones en el tratamiento de los casos a otros ministerios e instituciones del Estado;
- la aceptación del mecanismo de mediación debe fundarse en un acuerdo tripartito;
- las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y el Gobierno deben designar a un mediador/moderador nacional permanente

que cuente con la confianza de todas las partes (es conveniente que la persona designada cuente inicialmente con el respaldo y asesoramiento de la OIT);

– las propuestas de conciliación y las conclusiones que se adopten en el marco de este procedimiento deben fundarse, entre otros elementos, en las normas internacionales del trabajo (NIT) pertinentes y deben tener en cuenta los comentarios de los órganos de control;

– el establecimiento de un mecanismo de seguimiento de los acuerdos que se alcancen puede reforzar la confianza de las partes en el mecanismo;

– es conveniente que los integrantes de los mecanismos de mediación reciban una capacitación especial en materia de NIT y el sistema de control de la OIT;

– el procedimiento de conciliación debe ser gratuito, no debería ser obligatorio y no impedir el recurso a los órganos de control de la OIT.

Cabe destacar que en varias ocasiones, la última de ellas en su reunión de marzo de 2014, el CLS manifestó su apoyo al uso de mecanismos especiales de quejas a nivel nacional para el examen de alegatos de violaciones a la libertad sindical y alentó a la Oficina a que siga fomentando de manera apropiada el desarrollo de dichos mecanismos. A su vez, al analizar la aplicación de los Convenios de la OIT n° 87 y n° 98 por parte de Colombia, Panamá, Guatemala y Paraguay, la CEACR ha tomado con interés sobre las iniciativas relacionadas con el establecimiento de estas comisiones. También en el marco de la iniciativa relativa a las normas del Consejo de Administración de la OIT, los presidentes del CLS y de la CEACR indicaron en su informe conjunto sobre “el mecanismo de control de la OIT” que: “Otro medio importante para mejorar la eficacia y atenuar la presión que se ejerce sobre los mecanismos de control de la OIT es la búsqueda de opciones de resolución (extrajudicial) de las controversias a nivel nacional, aceptadas por las partes, que se apliquen antes de recurrir al sistema de la OIT. Un ejemplo de solución a nivel nacional es el sistema CETCOIT (Comité Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT) implantado en Colombia, que funciona como procedimiento voluntario y tripartito de resolución de conflictos relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva. Las partes pueden utilizar este procedimiento antes de considerar la posibilidad de presentar una queja ante el Comité de Libertad Sindical, así como para dar seguimiento a los casos examinados por este Comité”³³.

33 Véase: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_456466.pdf>.

Asimismo, en el marco del Resultado 8 del Programa y Presupuesto de la Organización para 2016 y 2017 relativo a la Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo, se prevé que la Oficina brindará la asistencia técnica para que los gobiernos establezcan o utilicen los mecanismos tripartitos nacionales para aplicar medidas destinadas a proteger a los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo de conformidad con las normas internacionales del trabajo. Es de esperar que lo dispuesto en el Programa y Presupuesto permitirá la utilización de este tipo de mecanismos de mediación en relación con todas las normas internacionales del trabajo y no sólo con las relativas a la libertad sindical y la negociación colectiva.

Han transcurrido más de 15 años desde la creación de la primera comisión tripartita de resolución de conflictos en materia de quejas vinculadas con la libertad sindical y la negociación colectiva y hemos considerado oportuno hacer una reseña histórica de las mismas. Los mandantes de la OIT las han acompañado y han dado instrucciones precisas a la Oficina para que se les preste la asistencia técnica necesaria. Sin lugar a dudas, la comunidad internacional ha encontrado en estos mecanismos un instrumento más para reforzar las instancias de diálogo social. Los desafíos para su buen funcionamiento son numerosos, pero los resultados y la voluntad de varios de sus participantes, sin lugar a dudas, son alicientes para seguir apostando por ellos. El tiempo demostrará si han resultado eficaces y si han podido cubrir las expectativas depositadas en ellos. Existe el desafío pendiente de “exportar” estas comisiones más allá de América Latina. En cualquier caso, la iniciativa responde a una evolución necesaria y moderna en la búsqueda permanente de la plena aplicación de las normas internacionales del trabajo.