



QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

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

I. Introducción

1. La Oficina ha dado curso a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, por medio de actividades generales de promoción, de los exámenes anuales ¹, de los informes globales ² y de las conclusiones que el Consejo de

¹ Cada examen anual se desglosa en dos partes. La parte I es la *Introducción de los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT a la compilación de memorias anuales*, que presentan los gobiernos que no han ratificado todos los convenios fundamentales. La parte II es la propia compilación preparada por la Oficina de las memorias anuales y de las observaciones formuladas sobre las mismas por las organizaciones nacionales o internacionales de empleadores y de trabajadores. Las primeras cinco introducciones figuran en los documentos GB.277/3/1, GB.280/3/1, GB.283/3/1, GB.286/4 y GB.289/4. Las tres primeras compilaciones en versión impresa figuran en los documentos del Consejo de Administración GB.277/3/2, GB.280/3/2 y GB.283/3/2; la cuarta y quinta compilaciones se difundieron en el sitio Web de la Declaración (<http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/database/index.htm>).

² El primer *Informe global* trató de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. Véase OIT: *Su voz en el trabajo*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.^a reunión, Ginebra, 2000; los debates pertinentes figuran en OIT: *Actas Provisionales* núm. 11, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.^a reunión, Ginebra, 2000. El segundo *Informe global* abarcó el tema de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. Véase OIT: *Alto al trabajo forzoso*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, Ginebra, 2001; por lo que se refiere al debate, véase OIT: *Actas Provisionales* núm. 12, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, Ginebra, 2001. El tercer *Informe global* trataba de la abolición del trabajo infantil. Véase OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, Ginebra, 2002; en lo que atañe al debate, véase OIT: *Actas Provisionales* núms. 13 y 14, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, Ginebra, 2002. El cuarto *Informe global* trataba de la lucha contra la discriminación en el trabajo. Véase OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, Informe I (B), Conferencia

Administración ha sacado «en lo relativo a las prioridades y a los programas de acción en materia de cooperación técnica que haya que poner en aplicación durante el período cuatrienal correspondiente» (Declaración, anexo III, B, 2)³. En la presente reunión, el Consejo de Administración ha previsto examinar las prioridades de cooperación técnica y un programa de acción en materia de libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, dando curso así a la discusión llevada a cabo por la Conferencia Internacional del Trabajo del primer informe correspondiente al segundo ciclo de los informes globales, con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

2. Además de este documento, se han preparado otros con información para los mandantes sobre las actividades relacionadas con la Declaración: la nota que se difunde cada mes de junio durante la Conferencia Internacional del Trabajo, sobre las principales actividades emprendidas en el marco de los programas de acción adoptados desde noviembre de 2000⁴; los informes globales en que se detallan los resultados y repercusiones de las distintas actividades realizadas en el marco de cada programa de acción, como es el caso del *Informe global* de 2004, *Organizarse en pos de la justicia social*⁵ (que en adelante se denominará «el Informe»), y el documento general sobre el Programa de Cooperación Técnica de la OIT, presentado en noviembre de 2004⁶.

II. Desarrollo y enseñanzas del programa de acción

3. El programa de acción sobre libertad sindical y de asociación y negociación colectiva fue adoptado por el Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2000⁷. En dicho programa se describía un enfoque multidisciplinario encaminado a promover la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, que reflejaba la medida en que las capacidades técnicas y las actividades relacionadas con este principio fundamental están interrelacionadas y presentes en toda la OIT. La Oficina ha estado colaborando con los gobiernos, los empleadores y los trabajadores (en ámbitos como la formulación de

Internacional del Trabajo, 91.^a reunión, Ginebra, 2003; en cuanto al debate, véase OIT: *Actas Provisionales* núms. 14 y 15, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.^a reunión, Ginebra, 2003. El quinto *Informe global* fue el segundo que se dedicó a la cuestión de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. Véase OIT: *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004; en cuanto al debate, véase OIT: *Actas Provisionales* núm. 14, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004.

³ Véanse los documentos GB.279/TC/3, relativo a la libertad sindical y de asociación y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; GB.282/TC/5, relativo a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; GB.285/TC/4 (reeditado como documento GB.286/TC/2), relativo a la abolición efectiva del trabajo infantil, y GB.288/TC/4, relativo a la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación.

⁴ Véanse OIT: *Actas Provisionales* núm. 2, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, Ginebra, 2001; OIT: *Actas Provisionales* núm. 6, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, Ginebra, 2002; OIT: *Actas Provisionales* núm. 2, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.^a reunión, Ginebra, 2003, y OIT: *Actas Provisionales* núm. 7, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004.

⁵ Véase OIT: *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004.

⁶ Documento GB.291/TC/1.

⁷ Documento GB.279/TC/3.

políticas, los mecanismos de control y la cooperación técnica) a fin de mejorar la legislación, alentar las voluntades políticas y reforzar las instituciones indispensables para el ejercicio de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. Los gobiernos, inclusive de países que no han ratificado los dos convenios pertinentes, han solicitado el asesoramiento y el apoyo de los programas de cooperación técnica de la OIT en lo que atañe a la aplicación del derecho a la libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva. Durante los últimos cuatro años, muchos de los 50 países que figuraban en el Informe han negociado proyectos con la Oficina. Cerca de la mitad del apoyo exterior al seguimiento de la Declaración se ha destinado a proyectos relativos a la promoción de este principio y derecho⁸.

A. Principales actividades llevadas a cabo

4. La reforma de la legislación laboral suele ser la acción más inmediata de todas las que los gobiernos deben emprender para transformar los principios y derechos generales en normas con fuerza ejecutoria. En virtud de su mandato constitucional, la OIT ha acumulado una larga y útil experiencia en este ámbito. El Informe muestra que la reforma de la legislación laboral tiene varios efectos positivos a nivel nacional por lo que se refiere al ejercicio de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva: *a)* se refuerzan el tripartismo y el diálogo social en el proceso de redacción, discusión y revisión normativa, en la medida en que la OIT exige que los interlocutores sociales participen en todas sus etapas; *b)* se introduce un marco para la cobertura oficial de algunas categorías especiales de trabajadores (por ejemplo, en las ZFI, la agricultura, el trabajo doméstico, etc.); *c)* se modernizan los mecanismos y procedimientos de resolución de conflictos; *d)* se modernizan también la administración del trabajo y los procedimientos de aplicación que permiten asegurar el ejercicio efectivo de estos derechos, y *e)* en esta reforma se introducen disposiciones sobre la igualdad de género.
5. Ahora bien, en el Informe se señala que, lamentablemente, el gasto en las administraciones del trabajo ha tendido a estancarse o a disminuir, y que en una mayoría de países los ministerios de trabajo están perdiendo influencia política. Desde 2000, en varios proyectos relativos a la Declaración (por ejemplo, en Africa Oriental y Centroamérica) se han incluido actividades encaminadas a potenciar la capacidad de la administración del trabajo y de los servicios de inspección, con el fin de mejorar el cumplimiento y aplicación de la legislación y de promover una prevención y una resolución eficaz de los conflictos, mediante iniciativas de formación, apoyo logístico y sensibilización. Se ha dado a las organizaciones de empleadores formación y apoyo para la captación y conservación de afiliados, por ejemplo, incrementando su capacidad para prestar servicios en materia de negociación colectiva y técnicas de negociación, y vinculando estos temas con las mejoras de la productividad. En lo que respecta a las organizaciones de trabajadores, se ha venido fortaleciendo su capacidad de organización, captación y conservación de afiliados, así como de representación de sus intereses y protección de sus derechos, gracias a la formación impartida en el marco de los proyectos relacionados con la Declaración.
6. Una de las principales finalidades del fortalecimiento de capacidades y del estímulo de la confianza recíproca entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores es alentar la acción tripartita y bipartita sobre diversos temas, como los salarios mínimos, la productividad, la seguridad y la salud. Varios proyectos de cooperación técnica (por ejemplo, en Colombia, el Caribe e Indonesia), han ayudado a los mandantes a crear o fortalecer instituciones tripartitas y bipartitas, así como

⁸ Véase OIT: *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe I (B), capítulo 4, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

a impartir formación a los interlocutores sociales sobre las prácticas idóneas en materia de negociación colectiva, técnicas de negociación y resolución de conflictos.

7. La información y la sensibilización fueron una parte importante del primer programa de acción. La colaboración con organismos de radiodifusión y teledifusión a escala internacional y nacional ha sido uno de los medios de divulgación del trabajo de la OIT.
8. La Oficina se ha esforzado por desplegar actividades en la economía informal, actuando por intermedio de los interlocutores sociales, con el fin de organizar a los empleadores y los trabajadores no sindicados. Aunque se han logrado algunos éxitos en ambos ámbitos (véase el Informe, párrafos 334 a 357), queda todavía mucho por hacer en este campo, que ya se puso de relieve durante los debates de la Conferencia sobre la economía informal⁹.

B. Enseñanzas logradas

9. Las enseñanzas que dejó la aplicación del programa de acción, descritas en el Informe, se confirmaron en el debate celebrado en la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo¹⁰. Aun cuando se han registrado progresos en materia de ratificación y mejoras en las legislaciones nacionales, los gobiernos deben superar los obstáculos jurídicos y prácticos que aún subsisten y que hacen más difícil el ejercicio de estos derechos.
10. Cualesquiera sean los esfuerzos que se desplieguen, su éxito dependerá de la voluntad política y el consenso que haya entre las partes interesadas por realizar los cambios. Al respecto, es determinante llevar a cabo consultas con las autoridades y los interlocutores sociales, antes y durante el proceso. También es preciso reconocer que todo cambio de actitudes, leyes, instituciones y prácticas exige una voluntad nacional sostenida a lo largo de varios años. Si bien es cierto que la celebración de seminarios y cursos prácticos focalizados puede servir para resolver algunos problemas específicos, la introducción de reformas sistemáticas de alcance nacional exige un compromiso a largo plazo.
11. Todos los intentos por modificar o reforzar la legislación laboral que han tenido resultados satisfactorios (Indonesia, Kenya, Ucrania y Zambia) han supuesto una intensa participación tripartita y la toma en consideración de la opinión pública. Este tipo de prácticas fortalece y consolida el tripartismo y la adopción democrática de decisiones. En el marco de su cooperación, la OIT vela por que los responsables de redactar las leyes conozcan la jurisprudencia de los convenios ratificados y el contenido de otras normas internacionales del trabajo. La colaboración oportuna con los parlamentarios puede contribuir a que el contenido y los antecedentes de los proyectos de ley se expliquen a quienes incumba la tarea de incorporarlas a la legislación. Las normativas de aplicación de la legislación también deberían formularse en un marco tripartito.
12. La asistencia prestada a los tribunales y jueces laborales ha incluido una formación sobre las normas internacionales del trabajo y los convenios ratificados, así como ayuda para el establecimiento de sistemas de gestión de causas que les permitan darles curso con eficacia y dictar sentencias con prontitud, así como para la recopilación de una casuística y una jurisprudencia que permitan dar mayor coherencia a las decisiones. Gracias a la formación impartida por la OIT, los ministerios del trabajo han podido mejorar la gestión interna, la ejecución de las inspecciones y la solución rápida de los litigios mediante la conciliación y

⁹ Véase OIT: *Actas Provisionales* núm. 25, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, Ginebra, 2002, en particular los párrafos 17 y 31-34 de las conclusiones.

¹⁰ Véase OIT: *Actas Provisionales* núm. 14, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004.

la mediación. También han resultado eficaces las actividades de perfeccionamiento para funcionarios ministeriales sobre la mejor manera de influir en sus gobiernos para conseguir una mayor financiación.

13. La formación en materia de negociación colectiva, y en particular sobre técnicas de negociación, suele tener un máximo impacto cuando se imparte por separado a los sindicatos y a los empleadores, así como en ámbitos bipartitos. La formación de monitores puede ser útil una vez que éstos han alcanzado un nivel de competencias suficiente y que tanto la OIT como los interlocutores sociales se comprometen a recurrir a ellos. En estas actividades de formación deberían participar sobre todo las organizaciones de empleadores y de trabajadores y sus afiliados a nivel de empresa. Para ser eficaz, la formación debe versar no sólo sobre el marco jurídico de la negociación, sino también sobre las competencias en esta materia, la prevención y resolución de conflictos y la interrelación con el rendimiento de las empresas y su productividad.
14. La difusión de prácticas eficaces por intermedio de las redes nacionales de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como por conducto de los ministerios del trabajo a nivel central y provincial, tiene un efecto multiplicador. La OIT puede potenciar este efecto, facilitando materiales didácticos, asesores, listas de expertos y formadores, bases de datos, etc.
15. Conforme se muestra en el Informe, las actividades de asistencia técnica y los proyectos de cooperación técnica que la Oficina lleva a cabo periódicamente para promover la Declaración, y que incluyen desde actividades de difusión hasta intervenciones de índole técnica, tienen un impacto real, si bien todavía es demasiado pronto para proceder a una evaluación completa. Varias unidades de distintos sectores (en particular LIBSYND, IFP/DIALOGUE, ACTRAV y ACT/EMP) participan tanto por cuenta propia como por intermedio de los proyectos y acciones de DECLARATION. Este programa de acción no modifica de modo alguno las actividades regulares de control, y tampoco los procedimientos especiales que sigue el Comité de Libertad Sindical. No obstante, el programa debería contribuir a asegurar el cumplimiento de las recomendaciones del sistema de control de normas por lo que se refiere a la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva.

III. Prioridades del programa de acción en lo que atañe a la libertad sindical y de asociación y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

16. En lo esencial, el programa de acción adoptado por el Consejo de Administración en 2000 conserva su validez. Dicho programa define tareas para un cierto número de ámbitos, algunas de las cuales ya se han cumplido. En la 92.^a reunión de la CIT se respaldaron los cuatro objetivos propuestos en el Informe: 1) impulsar la ratificación universal de los Convenios núms. 87 y 98, y hacer realidad la aplicación de los principios pertinentes; 2) lograr que las acciones y programas futuros refuercen las actividades encaminadas a fomentar la organización y la negociación colectiva entre los grupos vulnerables mencionados en el Informe; 3) examinar más detenidamente la forma en que la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva pueden utilizarse para sustentar un marco de instituciones del mercado de trabajo que favorezca un desarrollo social y económico sostenible, y 4) lograr que la OIT amplíe su base de conocimientos, inclusive en lo que atañe a las estadísticas sobre la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, para así reforzar sus servicios de asesoramiento y sus actividades de difusión y sensibilización. Estos cuatro elementos deben basarse en las enseñanzas empíricas que deje el trabajo realizado por la Oficina y por los mandantes en los ámbitos de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva.

17. La Oficina proseguirá sus conversaciones con los Estados Miembros que aún no hayan ratificado los Convenios núms. 87 y 98, en la perspectiva de lograr la ratificación universal de estos instrumentos. Al mismo tiempo, la Oficina ayudará a los Estados Miembros interesados a hacer efectivos los principios y derechos fundamentales correspondientes.
18. Es necesario aprovechar y ampliar las actividades actuales en materia de cooperación técnica y de formulación de políticas, prestando una atención especial a la extensión de los derechos de libertad sindical y de asociación a quienes tradicionalmente han quedado al margen de su ejercicio, según se indica y se ilustra en el *Informe global*: los trabajadores del sector público, la agricultura y las ZFI, los trabajadores migrantes y del sector doméstico, y los trabajadores de la economía informal. En estos grupos, la proporción de mujeres suele ser excesiva. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían incrementar su representación y su cobertura, alentando la diversidad en su seno, prestando nuevos servicios y/o creando alianzas con otros grupos o asociaciones. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores y sus afiliados se beneficiarán del empeño que pongan en la elaboración de sistemas y técnicas de negociación colectiva adaptados a las nuevas exigencias en los planos estructural, económico y de la productividad, lo que supone que presten una atención específica al fomento de las políticas y prácticas sobre igualdad de oportunidades.
19. Basándose en las enseñanzas adquiridas y atendiendo a las prioridades futuras, cabría ayudar a los países interesados de cada región a emprender, **sobre una base tripartita**, análisis de los obstáculos jurídicos y prácticos con que tropieza la ratificación y/o de los problemas relativos a la aplicación. Entre las cuestiones respecto de las cuales se han planteado dificultades de aplicación figuran las siguientes: redacción, actualización y reforma de la legislación laboral pertinente; capacidad de jueces, juristas y funcionarios de la administración del trabajo para poner en práctica el principio de la libertad sindical y la negociación colectiva; habilitación de los interlocutores sociales (tanto los trabajadores como los empleadores y sus organizaciones respectivas) para organizar a sus mandantes y recurrir a la negociación colectiva; aspectos administrativos y prácticos relativos a los procesos de reconocimiento y registro, y elaboración y difusión de informaciones sobre buenas prácticas en materia de libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva (inclusive sobre sus efectos sobre la productividad y la buena gobernanza en el ámbito de la empresa y en otros niveles superiores).
20. En función de estos análisis preliminares, en los **programas nacionales de acción tripartita** se podrían determinar las posibilidades de superar los obstáculos y los procedimientos correspondientes, así como los distintos niveles en que sería necesario actuar (empresarial, sectorial, nacional o internacional). La **puesta en práctica** de estos planes comprenderá actividades de formación y de creación de capacidades, así como la divulgación en los distintos países de las enseñanzas adquiridas. En la economía formal, las actividades se concentrarán en la preparación de un programa de buenas prácticas a nivel empresarial o sectorial, el que tendrá por objeto promover mejores relaciones laborales, establecer sistemas eficaces de prevención y resolución de conflictos, mejorar la productividad y las condiciones de trabajo por medio de la negociación colectiva y, en general, lograr mejores relaciones gracias a la celebración de consultas. En la economía informal y las PYME, las principales actividades se encaminarán a incrementar el número de afiliados de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, respaldando los esfuerzos de los sindicatos por organizar a quienes no están sindicados, a dar una mejor orientación a los servicios que prestan estas organizaciones, adecuándolos a las necesidades de sus mandantes, a estudiar medios específicos para la información y la consulta, y a determinar medidas que permitan garantizar el derecho colectivo a organizarse y negociar (que sirvan de alternativa a las negociaciones colectivas propiamente dichas en los casos en que éstas no sean factibles de inmediato).

21. La Oficina no escatimará esfuerzos para dar una **amplia divulgación a las buenas prácticas** que se identifiquen en el marco de los distintos proyectos de cooperación técnica previstos en este ámbito. En particular, se llevará adelante un proceso de aprendizaje de la experiencia de los proyectos de cooperación técnica ejecutados por otros organismos multilaterales o bilaterales. Sobre la base de este trabajo se elaborará un compendio de buenas prácticas en materia de libertad sindical y de asociación y negociación colectiva, destinado a distintos grupos y sectores. Un tercer resultado será la ampliación del grupo de «especialistas» en libertad sindical constituido por el proyecto de libertad sindical que se llevó a cabo en Turín en los años 2000-2003. Esto permitiría relacionar determinados casos presentados al Comité de Libertad Sindical con las cuestiones de aplicación a nivel nacional, en la perspectiva de ampliar la capacidad de la Oficina para tratar las cuestiones que plantea el sistema de control. Por último, también se prestará una atención particular a la elaboración y difusión de estadísticas relativas a la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva.
22. Habida cuenta de que diversos programas técnicos y varias oficinas exteriores de la OIT se ocupan ya de estos objetivos, no será necesario constituir una nueva unidad orgánica que se encargue de poner en práctica este programa de acción. En cambio, sí será necesario reforzar la cooperación entre todas las unidades competentes, en el marco del seguimiento de la Declaración, lo que requerirá el fortalecimiento de los nexos existentes y la incorporación de otras unidades pertinentes de la OIT, en particular las que se indican en el párrafo 15 *supra*.
23. El programa de acción que se propone necesita de un considerable apoyo extrapresupuestario. Es esencial asegurar una financiación adecuada para este programa de acción, pues, como se indicó en el Informe, la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva son principios y derechos esenciales para el ejercicio de las tres otras categorías de derechos y principios fundamentales, y porque el contexto de la globalización hace más necesaria que nunca la existencia de organizaciones de empleadores y de trabajadores más fuertes y representativas, capaces de negociar y de desempeñar un papel determinante en la lucha por el trabajo decente.
24. *El Consejo de Administración tal vez estime oportuno aprobar las prioridades señaladas más arriba para la continuación del programa de acción relativo a la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, según se describe en este documento, y pedir que se le mantenga informado, a través de la Comisión de Cooperación Técnica, de la realización de las actividades propuestas.*

Ginebra, 20 de enero de 2005.

Punto que requiere decisión: párrafo 24.