



OEA | GTPSS

3 de Junio de 2020

Asunto: Contribución del GTPSS* a la convocatoria abierta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para presentar observaciones para su Opinión Consultiva No. 28 sobre Libertad Sindical

Sr. Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos

Señor Secretario:

Me dirijo a usted, en nombre del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, a fin de enviar a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos las observaciones del Grupo relativas a la Opinión Consultiva sobre el “alcance de las obligaciones de los Estados, bajo el sistema interamericano, sobre las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y aplicación desde una perspectiva de género” presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (en adelante GT, GTPSS o Grupo), encargado de monitorear el cumplimiento del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuenta con una valiosa herramienta de seguimiento consistente en más de 700 indicadores que corresponde presentar a los Estados parte del Protocolo, por lo que a la fecha el GTPSS cuenta con un primer banco de información, cualitativa y cuantitativa, referente al cumplimiento de los derechos sindicales en nueve países de la región interamericana¹.

Por su definición conceptual y metodológica, cada subconjunto de indicadores asociado a un derecho específico, permite valorar el cumplimiento de las obligaciones generales establecidas, bajo un modelo que identifica avances estructurales, de proceso y de resultados, desglosados en categorías conceptuales y principios transversales que

* El presente documento fue elaborado por Laura Elisa Pérez Gómez, experta independiente del GTPSS e investigadora en el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, con la colaboración del equipo de investigación del Programa, contando asimismo con los insumos y aportes de las personas expertas integrantes del GT.

¹ Los informes entregados por los Estados parte y las recomendaciones emitidas por el GTPSS, se pueden consultar en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/> (puede ser necesario copiar y pegar el enlace en el navegador para abrirlo). En particular, los derechos sindicales se encuentran reportados en el “Segundo agrupamiento de derechos”.

hacen posible identificar elementos específicos para valorar: recepción del derecho, contexto financiero y presupuestal, capacidades institucionales, igualdad y no discriminación, acceso a información y participación, así como acceso a la justicia. En el caso específico de los derechos sindicales, la metodología de monitoreo del Protocolo, establece un total de 63 indicadores, de los cuales 29 son estructurales, 20 de proceso y 14 de resultado².

A la fecha el GT ha concluido la evaluación de veinte informes entregados en las dos primeras rondas de monitoreo; la información que se analiza aquí se deriva de los datos presentados por nueve países en sus informes sobre el segundo agrupamiento de derechos: Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Hallazgos regionales sobre los derechos sindicales

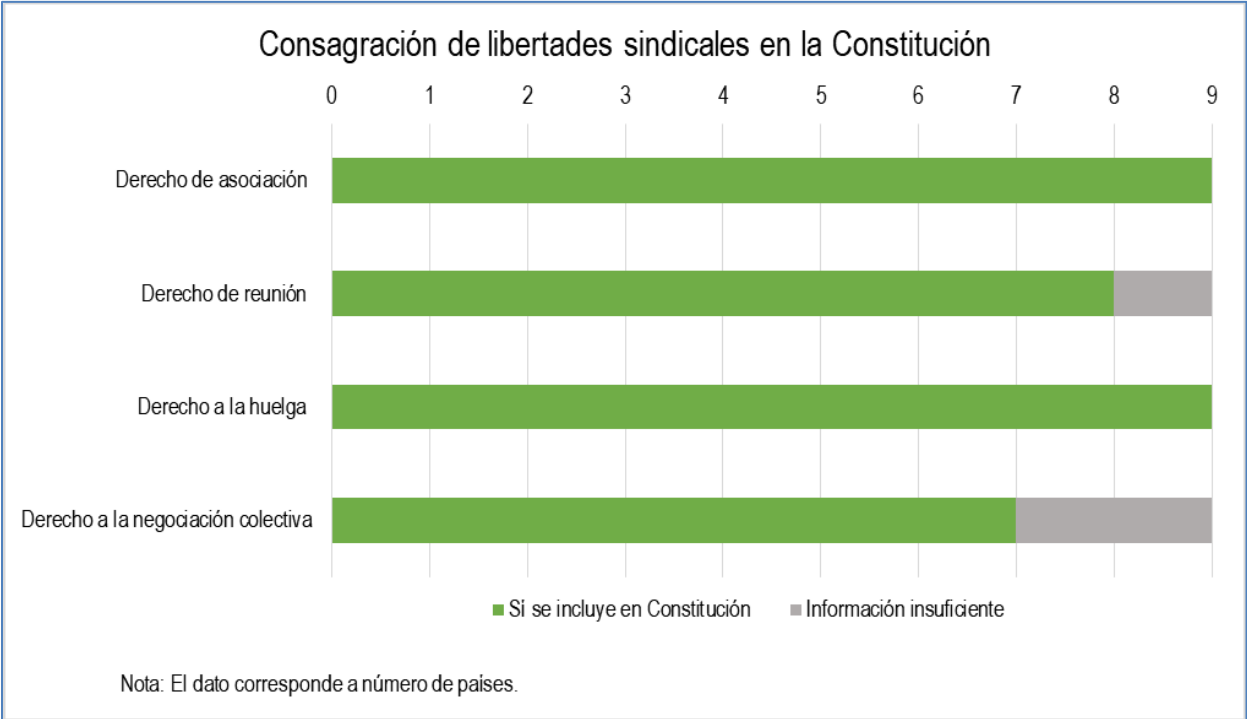
El Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador juega un papel de relevancia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ya que su labor de monitoreo hace posible dilucidar los contextos fácticos, regionales y nacionales, en los que se desarrolla la acción de los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos; en este sentido, la formulación conceptual de la metodología de monitoreo soporta la verificación de la eficacia de la acción estatal para garantizar los derechos de la población y, en esa medida, puede apoyar también la sustentación de resoluciones de otros órganos del Sistema Interamericano. En el voto razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot del *Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, señala que: “Lo importante —para efectos de esta reflexión— es que aquellos alegatos relacionados con la falta de realización de los DESCAs estén formulados como argumentos jurídicos sólidos, y sobre la base de los datos y demás material probatorio que permita acreditar la manera en que el Estado ha cumplido —o ha dejado de cumplir— la efectiva realización de los derechos...”³.

A continuación se presenta una síntesis de los hallazgos identificados por el GTPSS, a partir de los nueve informes recibidos y evaluados a la fecha; las siguientes gráficas muestran datos derivados de la información presentada por los países, así como datos complementarios de fuentes internacionales autorizadas.

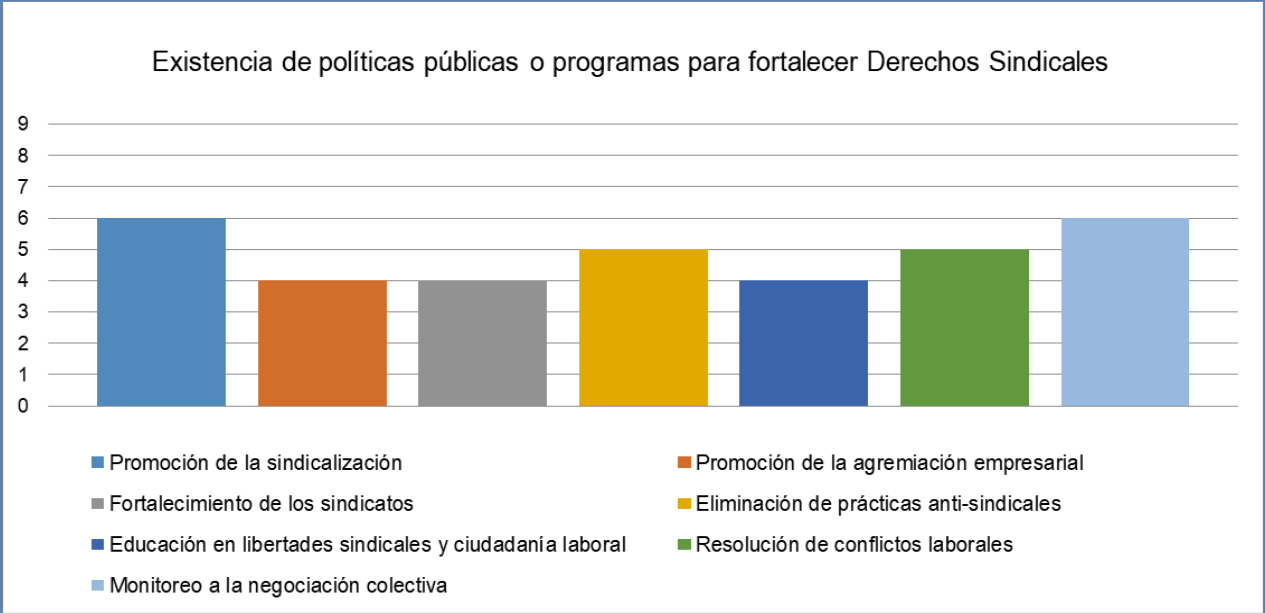
En primer término, respecto de indicadores estructurales básicos sobre armonización legislativa la primera gráfica muestra que en los países examinados se cuenta con un avance considerable en el reconocimiento de diversos elementos de los derechos sindicales a nivel constitucional, con cierto rezago en el reconocimiento de la negociación colectiva.

² Ver: Organización de los Estados Americanos. *Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador*. 198 pp. Washington, D.C., agosto de 2018. Disponible en: http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/MANUAL_INDICADORES.pdf (puede ser necesario copiar y pegar el enlace en el navegador para abrirlo).

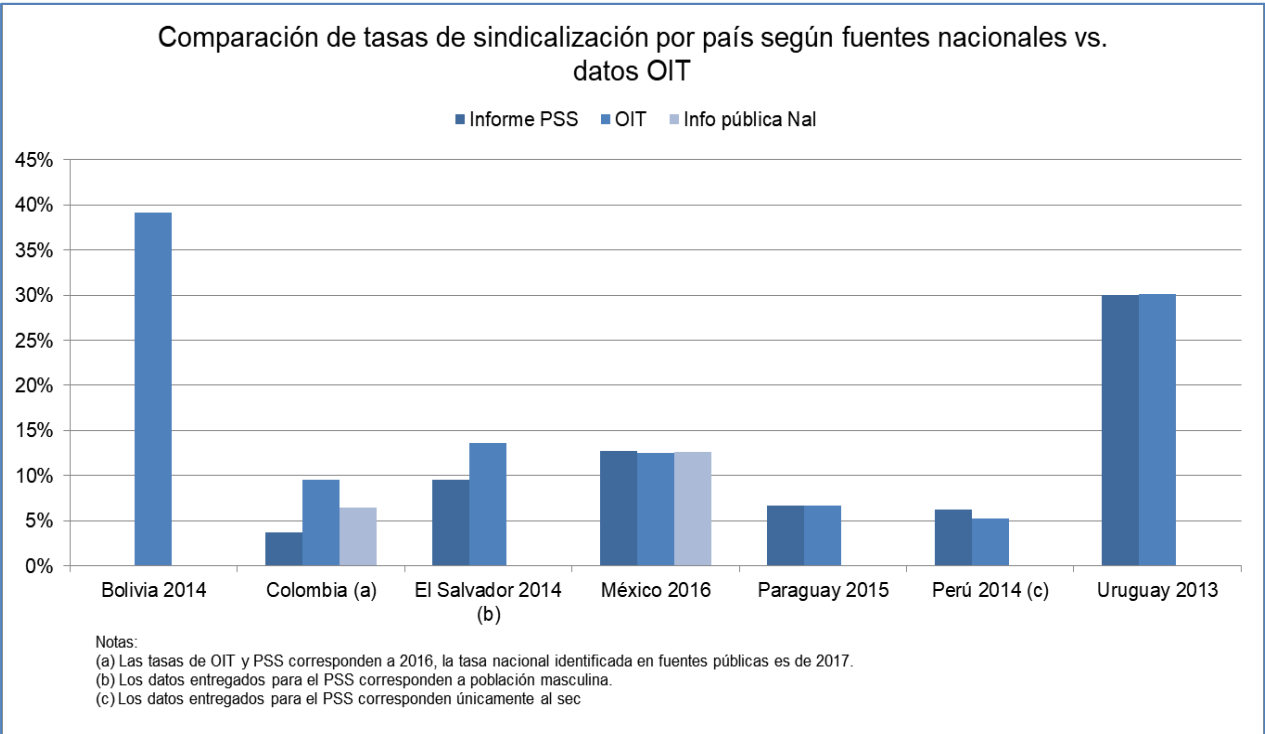
³ En http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_ferrer_359_esp.docx, pág. 6.



En cuanto a políticas y programas en materia sindical, la segunda gráfica muestra que el esfuerzo de los países para efectivizar los compromisos internacionales tiene una magnitud menor; se observa que un máximo de dos terceras partes de los países examinados cuenta con algún tipo de estas políticas, destacando la relativa mayor debilidad en cuanto a la existencia de programas para el fortalecimiento de los sindicatos y los relativos a educación en libertades sindicales y ciudadanía laboral. El GT aclara que estos indicadores, en su carácter cualitativo, únicamente interpelan a los Estados en relación con la existencia y descripción de alcances generales de estas políticas o programas (especificidades de las mismas se recaban cuando el GTPSS solicita tal detalle en el proceso de evaluación de los informes); en este contexto, la valoración de los impactos derivados de la puesta en marcha de políticas y programas se realiza de manera integrada, para el derecho en su conjunto, a través de los indicadores cuantitativos de resultados, dado que la metodología de monitoreo del Protocolo no está diseñada para disponer de evaluaciones específicas por programa.

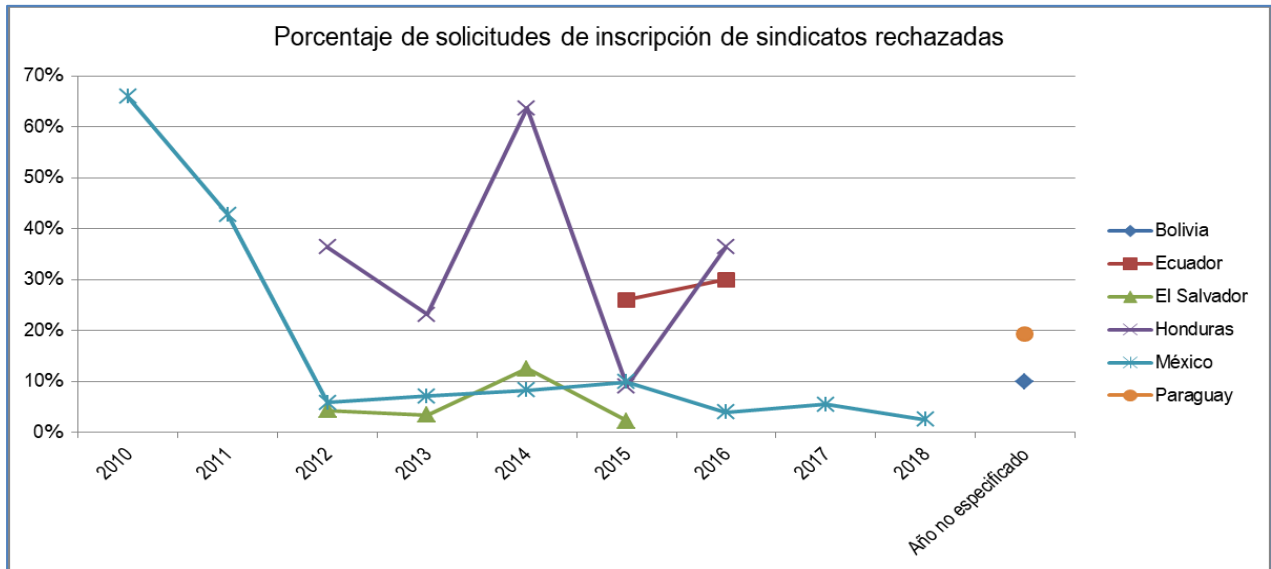


El indicador tradicional de resultados en la materia corresponde a la tasa de sindicalización⁴, la cual, como se observa en la tercera gráfica, muestra fluctuaciones importantes dependiendo del país examinado; destacan los resultados obtenidos en Bolivia y Uruguay.

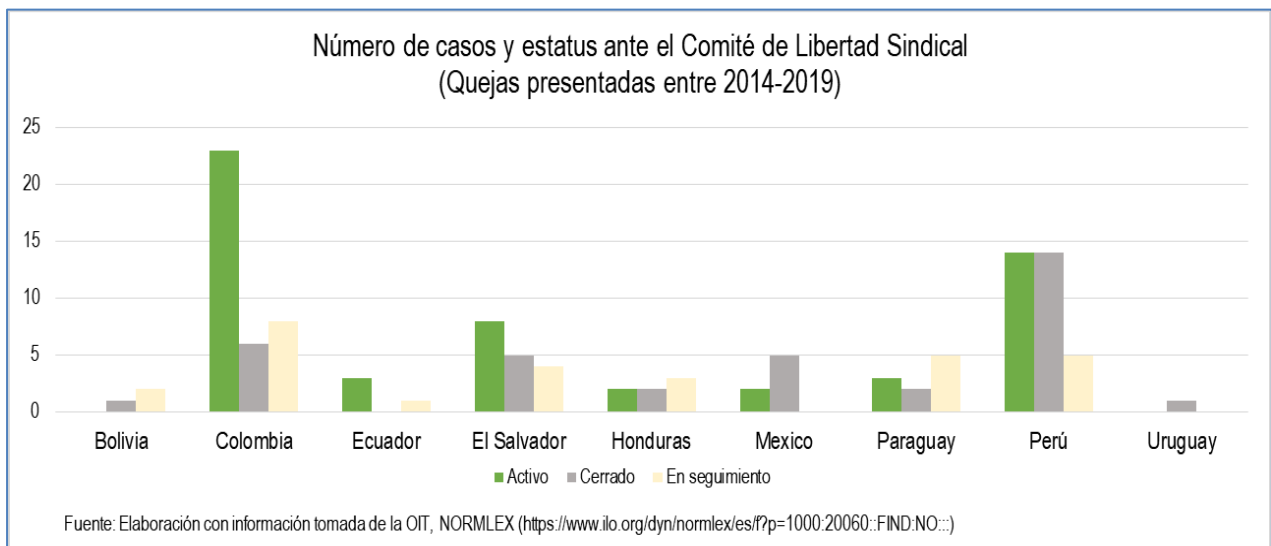


⁴ Definida como: Trabajadores afiliados a sindicatos respecto del total de la población ocupada, por cien. Ver pág. 113 de la *Guía Guía para la elaboración y presentación de indicadores* (Op. Cit.).

Otros indicadores cuantitativos solicitados permiten identificar elementos adicionales sobre el comportamiento de los derechos sindicales; sin embargo, en esta primera ocasión en que los países reportaron en la materia, se registró un alto nivel de inconsistencia y no respuesta. Se incluye como ejemplo el porcentaje de solicitudes de inscripción de nuevos sindicatos rechazadas.

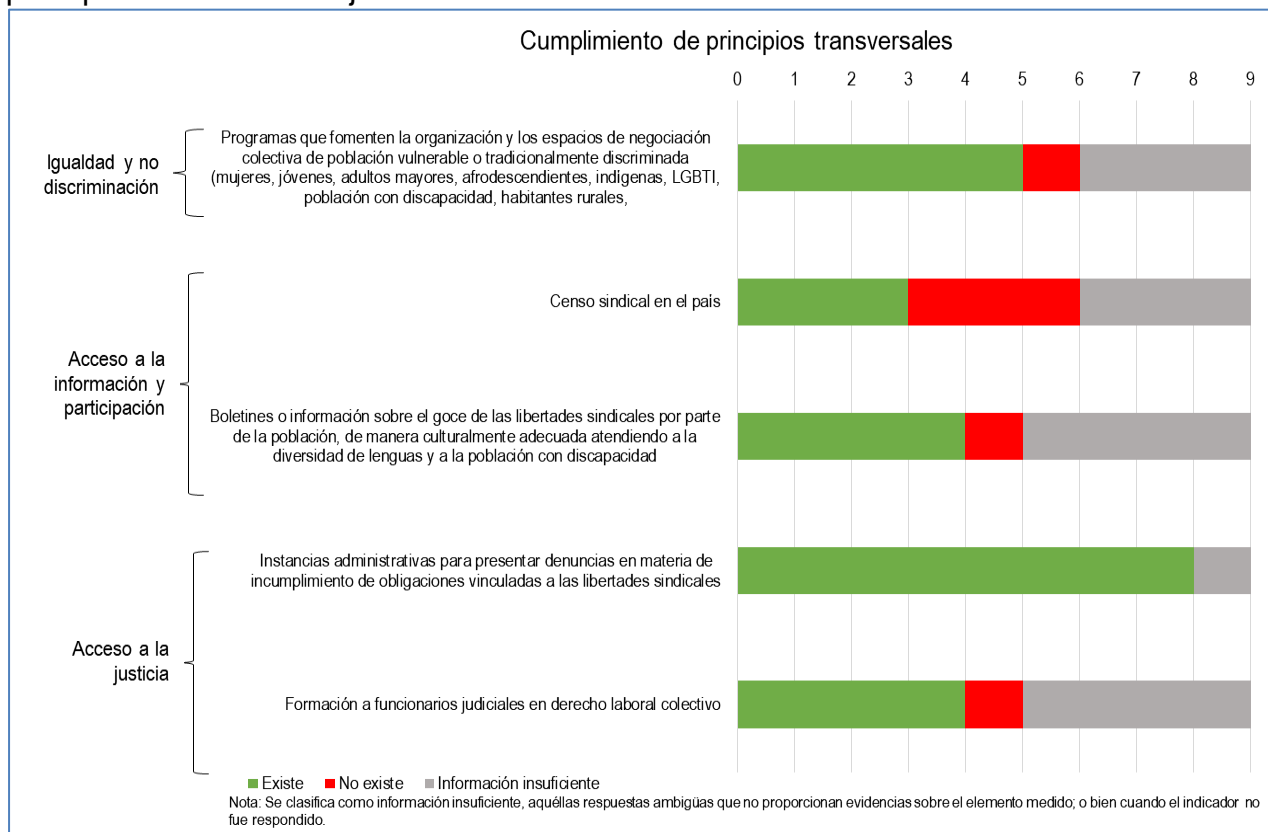


En relación con las denuncias ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, el GT recibió información procesada por los países para períodos no comparables; no obstante, en la gráfica siguiente se presenta la situación de las quejas del período 2014-2019, a partir de la información que publica la OIT.



Por último, en la siguiente gráfica se muestra cómo el monitoreo del Protocolo a través de sus indicadores, permite valorar también el cumplimiento de principios transversales del enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas. En el caso de los derechos sindicales, se puede observar por ejemplo: una cobertura insuficiente de

programas de fomento a la negociación colectiva de población vulnerable, partiendo del principio de igualdad y no discriminación; carencia casi total de instrumentos censales para conocer la situación sindical de la población, así como escasa difusión de información sobre libertades sindicales en formatos culturalmente adecuados, en el contexto del principio sobre acceso a la información; exigua formación a funcionarios judiciales en derecho laboral colectivo, como parte de los estándares que refuerzan el principio de acceso a la justicia.



El GTPSS tiene la certeza de que las políticas basadas en el enfoque de derechos humanos pueden constituir una oportunidad estratégica para consolidar procesos de desarrollo con equidad y avanzar hacia sociedades más justas en la región de las Américas. La recomendación general consiste en poner en el corazón de todo el ciclo de políticas públicas los principios y normas de este enfoque.

Recomendaciones emitidas por el GTPSS en materia de derechos sindicales

Además de las evidencias que pueden procesarse a partir de los informes entregados por los países, a continuación se transcriben las recomendaciones que el GTPSS emitió a los nueve países evaluados⁵.

⁵ Se transcriben las recomendaciones de manera textual, señalando el párrafo en el cual se ubican dentro de los documentos correspondientes de Observaciones y Recomendaciones Finales del GT, disponibles

Bolivia, 1 recomendación:

78. *El GT recomienda al Estado Parte fortalecer su capacidad de informar en indicadores clave como: tasa de sindicalización, trabajadores y trabajadoras cubiertos por algún mecanismo de negociación colectiva, número de días no trabajados por efecto de huelgas en los dos últimos años, o el número de denuncias ante el Comité de Libertad Sindical en los últimos cinco años, para el debido monitoreo de este derecho presente en el Protocolo de San Salvador. Del mismo modo, señala especialmente la necesidad de que el Estado Parte presente información completa respecto de los principios transversales fundamentales como los de igualdad y no discriminación, acceso a la información y acceso a la justicia, sin la que no es posible realizar el monitoreo correspondiente.*

Colombia, 1 recomendación:

22. El GT ha tomado nota del entramado legal establecido para la protección de los derechos sindicales; si bien, le preocupa el descenso que se constata en la de por sí baja tasa de sindicalización que, entre 2013 y 2017 se redujo de 4.8 a 3.4%, lo cual pudiere relacionarse con una escasa efectividad de las políticas e incentivos para fomentar la afiliación y proteger estos derechos, por lo que exhorta al Estado colombiano a dar seguimiento puntual a las estrategias implementadas, con una real perspectiva de derechos humanos.

Ecuador, 1 recomendación:

55. *El GT recomienda al Estado Parte desarrollar políticas y programas para la promoción de los derechos sindicales, así como construir y proporcionar información en su próximo informe sobre la tasa de sindicalización de las y los trabajadores ecuatorianos.*

El Salvador, 3 recomendaciones:

62. *El GT recomienda al Estado parte que incremente los recursos públicos destinados a este derecho y que continúe intensificando las medidas concretas de promoción del ejercicio de derechos sindicales, en consonancia con la regularización del empleo, con acciones territoriales, de modo de revertir los bajos índices de sindicalización y con diferencias de género. Asimismo recomienda enfáticamente a la República de El Salvador, que promueva los procesos de negociación colectiva, a través de la asistencia permanente a las partes, así como la fiscalización de cumplimiento de las cláusulas de los convenios.*

63. *El Grupo de Trabajo recomienda a la República de El Salvador intensificar las acciones para garantizar la participación de lxs trabajadorxs en los procesos de negociación colectiva, pero también en torno a las políticas laborales en general. El GT recomienda mayores acciones de difusión de los derechos de trabajadorxs, no solo a través de campañas, sino de acciones de formación y capacitación efectiva. Estas instancias de capacitación no deben concentrarse únicamente en aspectos formativos sobre el puesto de trabajo o sobre derechos sindicales sino que deben incorporar –y el Estado parte debe estimularlo directamente- la formación integral en ejercicio de*

derechos económicos, sociales y culturales. En cada caso, el enfoque de derechos, de género y étnico debe formar parte, sobre el marco de la universalidad e integralidad.

64. El GT recomienda que se arbitren medidas para mejorar las políticas públicas y acciones dirigidas a evitar la repetición del tipo de situaciones sometidas a denuncia internacional. Adicionalmente, el GT hace eco a las peticiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT respecto de la queja 2923 del 13 de enero de 2012 donde se denuncia el asesinato de un dirigente sindical.

Honduras, 1 recomendación:

60. El GT recomienda al Estado parte que incremente los recursos públicos destinados a este derecho y que continúe intensificando las medidas concretas de promoción del ejercicio de derechos sindicales, en consonancia con la regularización del empleo, con acciones territoriales, de modo de revertir los bajos índices de sindicalización y las brechas de género.

El Grupo de Trabajo recuerda lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia laboral, que ha señalado que la libertad de asociación protege la facultad de constituir libremente organizaciones sindicales, sin intervención de las autoridades públicas que limiten su respectivo derecho, y que ello no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar agrupaciones, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho apropiado para ejercer esa libertad⁽²⁾. Así, recomienda a la República de Honduras intensificar las acciones para garantizar la participación de lxs trabajadorxs en los procesos de negociación colectiva, pero también en torno a las políticas laborales en general. El GT recomienda mayores acciones de difusión de los derechos de trabajadorxs, no solo a través de campañas, sino de acciones de formación y capacitación efectiva. Estas instancias de capacitación no deben concentrarse únicamente en aspectos formativos sobre el puesto de trabajo o sobre derechos sindicales sino que deben incorporar –y el Estado parte debe estimularlo directamente- la formación integral en ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En cada caso, el enfoque de derechos, de género y étnico debe formar parte, sobre el marco de la universalidad e integralidad.

(2) Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. párr. 156; Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121. párr. 70.

México, 1 recomendación:

53. El Grupo de Trabajo recomienda ratificar los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo referidos a la aplicación de los principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, de 1949; sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, de 1978; y sobre la Negociación Colectiva, de 1981. Del mismo modo, recomienda desarrollar políticas y programas para intensificar las medidas concretas de promoción de los derechos sindicales y, en ese marco, potenciar las acciones afirmativas previstas en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, para superar la escasa representación de mujeres en la dirección de los sindicatos.

Paraguay, 2 recomendaciones:

33. El Grupo de Trabajo insta al Estado paraguayo a aprovechar el nivel de institucionalidad desarrollado en el país para fortalecer de manera articulada la garantía

de los derechos sindicales a través de aspectos instrumentales y recursos financieros que consoliden una política pública al respecto. El GT advierte sobre la brecha de género y por ubicación geográfica en materia de negociación colectiva, así como de la necesidad de reforzar más acciones que garanticen la protección de las libertades sindicales que apoyen la erradicación del trabajo informal y precario. Por otra parte, el Grupo reitera la necesidad de impulsar acciones afirmativas y acciones transversales que consoliden una activa participación de las mujeres y los jóvenes en la dirección sindical.

34. El Grupo de Trabajo recomienda que se revisen las políticas públicas y acciones con objeto de revertir las situaciones sometidas a denuncia internacional.

Perú, 2 recomendaciones:

59.i. El GT recomienda al Estado Parte desarrollar políticas y programas para intensificar las medidas concretas de promoción del ejercicio de derechos sindicales, en consonancia con la regularización del empleo, de modo de revertir los bajos índices de sindicalización. Asimismo, le recomienda promover programas y acciones afirmativas que fomenten la organización y los espacios de negociación colectiva y generen una activa participación y sindicalización de población vulnerable o tradicionalmente discriminada (mujeres, jóvenes, adultos mayores, afrodescendientes, indígenas, LGBTI, población con discapacidad, habitantes rurales, migrantes, etc.).

59.ii. El GT recomienda mayores acciones de educación y difusión de libertades sindicales y ciudadanía laboral, no solo a través de campañas, sino de acciones de formación y capacitación efectiva; estas instancias de capacitación no deben concentrarse únicamente en aspectos formativos sobre el puesto de trabajo o sobre derechos sindicales sino que deben incorporar –y el Estado Parte debe estimularlo directamente- la formación integral en ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, sobre el marco de la universalidad e integralidad. Asimismo el GT recomienda al Estado Parte que fortalezca la asignación de recursos públicos destinados a este derecho y muy especialmente avanzar en la ratificación de los convenios internacionales que se mencionan en las recomendaciones finales.

Uruguay, 1 recomendación:

21. El GT ha tomado nota del entramado legal e institucional establecido para la protección de los derechos sindicales que ha permitido avanzar positivamente en el fortalecimiento de los trabajadores y las trabajadoras; si bien, exhorta al Estado uruguayo a avanzar en la definición de políticas específicas, así como en la sistematización de información para la generación de los indicadores de procesos y de resultados faltantes (señalados en anexo), los cuales constituyen una herramienta esencial para valorar, con una real perspectiva de derechos humanos, las políticas establecidas.

Consideraciones del GTPSS sobre la perspectiva de género respecto a los derechos consagrados en el Protocolo de San Salvador

El GTPSS enfatiza la importancia de que los análisis de género no sólo consideren las inequidades entre mujeres y hombres, sino que también incorporen la diversidad de género (tanto en términos de identidades como de expresiones de género). En este

sentido, el Grupo de Trabajo elaboró una Guía⁶ que analiza transversalmente los indicadores de progreso empleados para la construcción de los informes nacionales al Protocolo de San Salvador, realizando recomendaciones para que los Estados Parte enriquezcan sus sistemas de información, releven estos datos e incorporen los correspondientes hallazgos en sus informes.

A modo de ejemplo, la falta de acceso de las personas trans al trabajo formal hace que, a su vez, estén menos protegidas en sus derechos sindicales. El patriarcado, además, opera en las organizaciones sindicales poniendo nuevas barreras aun cuando las personas trans tengan un trabajo formal y se sindicalicen. A pesar de ello, existen ejemplos -como en Uruguay- donde una mujer trans fue delegada sindical en el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (un área laboral fuertemente masculinizada).

En sectores laborales informales como el trabajo sexual, del que viven amplios sectores de las mujeres trans como única opción frente a la exclusión laboral de tipo estructural en la que sobreviven, las posibilidades de generar organizaciones sociales y sindicales representativas, son difíciles. En contextos como éste se requieren programas de promoción de la sindicalización, así como el desarrollo de protocolos simplificados de registro para reconocer a estos colectivos como agentes válidos para la negociación de condiciones de trabajo dignas ante las autoridades laborales, que contribuyan a romper los ciclos de ilegalidad, carencia de acceso a la seguridad social, abuso policial y violencia.

En resumen:

Los Estados deberían promover el derecho a la sindicalización de las personas trans y las personas con expresiones de género no binarias, entendiéndose el género en un sentido amplio.

La representación de estas identidades y expresiones de género en las organizaciones sindicales deberían ser promovidas.

Los Estados deberían generar sistemas de información (encuestas, registros administrativos, por ejemplo) sensibles a las identidades trans y las expresiones de género no binarias, para dar cuenta de las brechas existentes en los derechos sindicales.

Las organizaciones representativas de las trabajadoras sexuales trans deberían ser reconocidas para permitir mejorar la situación en la que desarrollan su trabajo.

* * *

⁶ Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. *Midiendo Todas las Brechas: Guía para Operacionalización de los Indicadores del Protocolo de San Salvador desde una Mirada Transversal LGBTI*. OEA/Ser.D/XXVI.27, 2019. Disponible en: http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/Guia_Operacionalizacion_Indicadores.pdf (puede ser necesario copiar y pegar el enlace en el navegador para abrir el documento).

Como se observa en los análisis y recomendaciones realizadas por el GTPSS en materia sindical, la tendencia identificada hasta el momento en relación con los temas objeto de la solicitud se podría sintetizar en una falta de medidas efectivas para asegurar la realización del derecho a la libertad sindical con perspectiva de igualdad de género, así como para la igualdad de otros colectivos en situación de vulnerabilidad o históricamente discriminados. Por ello, el Grupo de Trabajo considera que la Opinión Consultiva en análisis supone una extraordinaria oportunidad para que la Corte Interamericana de Derechos Humanos desarrolle los estándares del sistema en materia de libertad sindical en su relación con los derechos laborales, así como de hacerlo aplicando la perspectiva de género, tan necesaria y poco evidenciada aún en relación con el tema.

El Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador como integrante del Sistema Interamericano de Derechos Humanos reitera a la Corte Interamericana su disposición para coadyuvar en los esfuerzos necesarios para impulsar el debido cumplimiento de las obligaciones de los Estados para con los DESCAs en la región. A partir de la tercera ronda de informes, que dio inicio en el tercer trimestre de 2019, el GTPSS contará con elementos para empezar a medir progresividad en la garantía de los derechos, lo que permitirá, tanto al GT como a los Estados, la identificación de recomendaciones y estrategias más precisas y especializadas para consolidar políticas públicas basadas en evidencia. Cabe enfatizar que, desde la concepción del GTPSS, la medición de progresividad precisa de una valoración multidimensional que requiere ponderar apropiadamente la evolución de la situación sobre el cumplimiento de los DESCAs de manera longitudinal, evaluando los cambios de las diversas variables que conforman el núcleo de los derechos y considerando un horizonte dinámico, acorde a los cambios sociales que configuran los requerimientos fundamentales de la población, definido a partir de un nivel de vida digno para todas las personas, sin discriminación.

El GTPSS desea aclarar que, junto con el envío de estas observaciones escritas dentro del plazo disponible, queda a disposición de la Honorable Corte para la ampliación de las mismas tanto por escrito como verbalmente durante la audiencia pública que en su momento se celebre.

Finalmente, se agrega la información solicitada como parte de los requisitos de la convocatoria:

a) **Nombre de la institución.** Grupo de Trabajo para el análisis de los informes previstos en el Protocolo de San Salvador.

c) **Documentación sobre la existencia legal de la organización y su representante legal.**

- Protocolo de San Salvador: Composición y Funcionamiento del Grupo de Trabajo para Analizar los Informes Periódicos de dos Estados Parte⁷.

⁷ Disponible en <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pss-res-2262-es.doc> (puede ser necesario copiar y pegar el enlace en el navegador para descargar el documento en formato Word).

- Reglamento y Normas de Procedimiento del GTPSS⁸.
- Actualización del Anexo -Composición y Funcionamiento del Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales Previstos en el Protocolo de San Salvador- de Conformidad con la Resolución AG/RES. 2908 (XLVII-o/17)⁹.

d) **Datos de contacto para recibir comunicaciones y notificaciones del Tribunal.**

Dirección postal: Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad, Organización de Estados Americanos. 1889 F Street N.W., Suite 741-A, Washington, D.C. 20006

Correo electrónico: rdelcastillo@oas.org

Teléfono: +1 202 370 0270

e) **Intención de participar en audiencia pública. Sí**

Atentamente

**Andrés Scagliola
Presidente**

Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador

**Urenna Best
Experta**

**Soledad García Muñoz
Experta / REDESCA-CIDH**

**Laura Elisa Pérez
Experta**

**Larissa Pineda
Experta**

**Agustín Salvia
Experto**

**Daniel Sánchez
Experto**

⁸ Disponible en <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/reglamento-procedimiento-gtpss.pdf> (puede ser necesario copiar y pegar el enlace en el navegador para abrir el documento).

⁹ Disponible en http://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_17/cp38525s03.doc (puede ser necesario copiar y pegar el enlace en el navegador para descargar el documento en formato Word).