



SEGUNDO 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 a la 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, a través de esfuerzos de promoción, exámenes anuales e informes globales; por su parte, el Consejo de Administración extrajo las oportunas conclusiones «en lo relativo a las prioridades y a los programas de acción en materia de cooperación técnica que haya de poner en aplicación durante el período cuatrienal correspondiente» (Declaración, anexo III (B)(2))¹. Se pide al Consejo de Administración que en su presente reunión examine las prioridades en materia de cooperación técnica y considere un programa de acción relativo a la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, a raíz de las deliberaciones que en la Conferencia Internacional del Trabajo se mantuvieron sobre el primer Informe del segundo ciclo de informes globales que se preparan con arreglo al seguimiento de la Declaración.
2. Además, en otros documentos se informa a los mandantes acerca de las actividades relacionadas con la Declaración: la nota que todos los años se publica en la Conferencia Internacional del Trabajo, en el mes de junio, acerca de las principales actividades de

¹ Véanse los documentos GB.279/TC/3, relativo a la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; GB.282/TC/5, relativo a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; GB.285/TC/5 (presentado nuevamente como documento GB.286/TC/2) acerca de la erradicación efectiva del trabajo infantil, y GB.288/TC/4, relativo a la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

aplicación de los planes de acción aprobados desde noviembre de 2000²; los informes globales, en que se detallan los resultados y las repercusiones de las diversas actividades realizadas en cumplimiento de cada uno de los programas de acción, por ejemplo el Informe global de 2004, titulado «Organizarse en pos de la justicia social»³ (en adelante «el Informe»), y el documento general sobre el programa de cooperación técnica que se somete a examen de esta Comisión, y que figura como primer punto del orden del día de la presente reunión.

II. Primer programa de acción y enseñanzas extraídas de él

3. El primer programa de acción sobre la libertad sindical y la negociación colectiva fue adoptado por el Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2000⁴. En él se presentó un planteamiento multidisciplinario para promover la libertad sindical y la negociación colectiva, que permitió reflejar hasta qué punto los conocimientos técnicos y las actividades vinculadas a dichos principios fundamentales se hallan relacionados entre sí y omnipresentes en toda la OIT. La OIT trabaja con los gobiernos, los empleadores y los trabajadores (mediante la elaboración de políticas y por conducto de los mecanismos de control y la cooperación técnica) para mejorar las legislaciones, promover la voluntad política y fortalecer las instituciones necesarias para la libertad sindical y la negociación colectiva. Los gobiernos, incluidos muchos que no han ratificado los dos convenios pertinentes, pidieron asesoramiento y recurrieron a los programas de cooperación técnica sobre la aplicación del derecho de libertad sindical y negociación colectiva. En los cuatro últimos años, muchos de los 50 países enumerados en el Informe negociaron proyectos con la Oficina. Alrededor de la mitad del apoyo externo prestado con miras al seguimiento de la Declaración se dedicó a proyectos relativos a la promoción de estos principios y derechos⁵.

A. Principales actividades llevadas a cabo

4. De todas las medidas que deben adoptar los gobiernos para plasmar los derechos generales en normas escritas dotadas de garantías efectivas la reforma de la legislación laboral suele ser la primera. La OIT ha acumulado en este ámbito un amplio y fructuoso acervo de experiencia, en virtud de su mandato constitucional. En el Informe se evidencia que la reforma de la legislación laboral surte varios efectos positivos a escala nacional en el

² 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; OIT: *Actas Provisionales* núm. 7, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004.

³ Véase OIT: *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004.

⁴ Véase documento GB.279/TC/3, Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: prioridades y programas de acción en materia de cooperación técnica.

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

ejercicio efectivo de la libertad sindical y de la negociación colectiva: *a)* la redacción, las deliberaciones y la revisión son procesos que consolidan el tripartismo y el diálogo social, toda vez que la OIT exige la intervención de los interlocutores sociales en todos los planos; *b)* propicia la inclusión de categorías especiales de trabajadores (en las ZFE, en la agricultura, en el trabajo doméstico, etc.) en la ley; *c)* permite modernizar los dispositivos y los procedimientos de resolución de conflictos; *d)* permite actualizar la administración del trabajo y los procedimientos de garantía con miras al cumplimiento efectivo de los derechos contemplados, y *e)* permite introducir disposiciones en materia de igualdad de género.

5. Sin embargo, en el Informe se observa también que, por desgracia, los gastos presupuestarios dedicados a las administraciones laborales han tendido a estancarse, cuando no ha disminuido, y que los ministerios de trabajo están perdiendo influencia política en la mayoría de las regiones del mundo. Desde 2000, en varios proyectos emprendidos en cumplimiento de la Declaración (por ejemplo en África Oriental, en Centroamérica, etc.) se han incluido actividades para fortalecer el potencial de la administración laboral y de los servicios de inspección, a fin de mejorar la aplicación de las leyes y la garantía de su efectivo cumplimiento, y para fomentar una prevención y una resolución eficaz de los conflictos, mediante la formación, el apoyo logístico y la sensibilización. Las organizaciones de empleadores han recibido formación y apoyo para conseguir mayor número de afiliados, por ejemplo mediante un aumento de su potencial para prestar servicios en materia de negociación colectiva y de técnicas de negociación, y la creación de vínculos para mejorar la productividad. En lo que respecta a las organizaciones de trabajadores, la capacidad de organizar a los afiliados, de atraerlos y de conservarles, así como la de representar sus intereses y tutelar sus derechos, es algo que se ha venido consolidando en aquellos países en que se han realizado con dinamismo proyectos para el cumplimiento de la Declaración.
6. Si se apunta a fortalecer la capacidad y la confianza mutua entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores es principalmente para fomentar una actuación tripartita y bipartita sobre diversos temas, como los salarios mínimos, la productividad, la salud y la seguridad. Varios proyectos de cooperación técnica (realizados en Colombia, el Caribe o Indonesia) ayudaron a los mandantes a crear instituciones tripartitas o bipartitas, o bien a consolidarlas, así como a formar a los interlocutores sociales enseñándoles las prácticas idóneas en materia de negociación colectiva, y transmitiéndoles cualificaciones para la resolución de conflictos y la negociación.
7. La información y la concienciación representaron una parte importante del primer programa de acción. La asociación con organismos de radiodifusión y teledifusión a escalas internacional y nacional permitió a la OIT dar difusión a su labor.
8. La OIT ha intentado intervenir en la economía informal por conducto de los interlocutores sociales para lograr la organización de los empleadores y de los empleados no sindicados. Aunque hay constancia de algunos resultados positivos (véase el Informe, págs. 114 a 122), queda todavía mucho por hacer en este ámbito, que ya se puso de relieve durante los debates de la Conferencia sobre la economía informal ⁶.

⁶ Véase OIT: *Actas Provisionales* núm. 25, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, Ginebra, 2002, especialmente párrafos 17 y 31-34 de las conclusiones.

B. Enseñanzas extraídas

9. Las enseñanzas extraídas de la aplicación del último programa de acción se confirmaron en el debate celebrado en la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo⁷. Aunque se han registrado progresos en términos de ratificación y mejoras en distintas legislaciones nacionales, los gobiernos deben superar las restantes trabas legales y prácticas que aún dificultan el ejercicio efectivo de esos derechos.
10. Todo empeño requiere, para dar resultado, la voluntad política y el consenso de los actores interesados en lograr el cambio. La evacuación de consultas con los gobiernos y los interlocutores sociales es un factor capital, tanto antes del proceso como durante el mismo. También es preciso reconocer que todo cambio de actitudes, leyes, instituciones y prácticas exige un esfuerzo nacional sostenido a lo largo de varios años. Si bien es cierto que la celebración de seminarios y cursos prácticos individuales y con objetivos específicos puede permitir, efectivamente, tratar cuestiones específicas, no es menos cierto que la introducción de reformas sistemáticas y de ámbito nacional siempre requiere tiempo.
11. Todo intento racional de modificar la legislación laboral o de mejorarla (Indonesia, Kenya, Ucrania y Zambia) ha supuesto una participación tripartita intensa y la toma en consideración de la opinión pública. Son éstos unos ejercicios que fortalecen y consolidan el tripartismo y la adopción de decisiones según unas pautas democráticas. La OIT vela, a través de su cooperación, por que los responsables de redactar las leyes conozcan la jurisprudencia de los convenios ratificados y el contenido de las demás normas internacionales del trabajo. La oportuna colaboración con miembros del parlamento puede contribuir a que el contenido y los antecedentes de los proyectos de ley se expliquen debidamente a quienes tengan la responsabilidad de aprobar estos últimos. La normativa de aplicación de la legislación debería ser objeto de un desarrollo tripartito.
12. También los jueces y tribunales han recibido asistencia, por ejemplo mediante una formación sobre las normas internacionales del trabajo y los convenios ratificados, y una ayuda a la instauración de sistemas de gestión, que les permitiesen manejar con eficacia el volumen de esta última y dictar sentencia con prontitud. Esta asistencia también se ha hecho patente en la recopilación de una casuística y una jurisprudencia, con el propósito de conferir mayor coherencia a las sentencias. La OIT también ha impartido formación a los ministros de trabajo, que así han podido mejorar la gestión interna y los procedimientos de inspección, amén de acelerar la resolución de los conflictos mediante la conciliación y la mediación. También ha resultado eficaz la formación dedicada a los funcionarios ministeriales, sobre la mejor manera de influir en el gobierno para conseguir mayor financiación.
13. La formación en materia de negociación colectiva y la enseñanza de cualificaciones en materia de negociación suelen tener máximo impacto cuando se imparten por separado a los sindicatos y a los empleadores, o a clases con una estructura tripartita. También puede resultar eficaz la formación de formadores una vez que estos últimos han alcanzado un grado de cualificación suficiente y tanto la OIT como los interlocutores sociales se comprometen a recurrir a ellos. Convendría que en las clases participasen sobre todo organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como afiliados a éstas en el ámbito empresarial. Para ser eficaz, la formación debe versar no sólo sobre el marco jurídico de la negociación, sino también sobre las aptitudes de negociación, prevención y resolución de conflictos, así como sobre la vinculación de estos factores a los resultados y la productividad de las empresas.

⁷ Véase OIT: *Actas Provisionales* núm. 14, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004.

14. La difusión de prácticas eficaces mediante las redes nacionales de organizaciones de empleadores y de trabajadores, y por conducto de las autoridades laborales centrales y provinciales, genera un efecto multiplicador. La OIT puede coadyuvarlo con el suministro de material de formación, asesores, listas de expertos y formadores, bases de datos, etc.

III. Segundo programa de acción relativo a la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

15. Según se demuestra en el Informe, las actividades de asistencia técnica y los proyectos de cooperación técnica que la Oficina lleva a cabo periódicamente para promover el cumplimiento de la Declaración, y que incluyen desde actividades de defensa hasta actuaciones de índole técnica, tienen un impacto real, aunque es todavía demasiado temprano para proceder a su valoración completa. Varias unidades de distintos sectores (en particular LIBSYND, IFP/DIALOGUE, ACTRAV y ACTEMP) intervienen no sólo en proyectos y actuaciones propios, sino también por conducto de DECLARATION. Aunque este programa de acción no modifica en modo alguno las actividades de control regular, como los procedimientos especiales del Comité de Libertad Sindical, debería coadyuvar al cumplimiento de las recomendaciones dimanantes del sistema de control de las normas de libertad sindical y negociación colectiva.
16. En los debates mantenidos en la 92.^a reunión de la Conferencia se respaldaron los cuatro objetivos propuestos en el Informe: 1) seguir aspirando a la ratificación universal del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y lograr que la aplicación de los correspondientes principios se haga realidad; 2) lograr que las actuaciones y los programas futuros refuercen las actividades para fomentar la organización en la negociación destinadas a los colectivos vulnerables antes mencionados; 3) examinar más detenidamente la forma en que pueden aprovecharse los principios y derechos de la libertad sindical y la negociación colectiva para establecer un marco institucional del mercado de trabajo que promueva un desarrollo social y económico sostenible; 4) lograr que la OIT ampliase su base de conocimientos, inclusive las estadísticas relativas a la libertad sindical y la negociación colectiva, y de ese modo refuerce sus servicios de asesoramiento y sus actividades de promoción y sensibilización. Estos cuatro elementos deben cimentarse a su vez en las enseñanzas empíricas que se deriven de la labor realizada en la Oficina y por los mandantes en materia de la libertad sindical y la negociación colectiva.
17. Es necesario recurrir a la cooperación técnica y a la labor programática disponibles y desarrollarlas. Se debería poner especial empeño en extender estos derechos fundamentales a los colectivos tradicionalmente privados de ellos, que se enumeran en el Informe: los trabajadores del sector público, la agricultura, las ZFE, los migrantes y los trabajadores domésticos, así como los trabajadores de la economía informal. En estos colectivos la proporción de mujeres es demasiado a menudo excesiva. Las organizaciones de empleadores y trabajadores deberían incrementar la representación de estas últimas y su protección fomentando la diversidad en el seno de sus organizaciones, prestando nuevos servicios y/o creando alianzas con otros grupos o asociaciones. Las organizaciones de empleadores y trabajadores y sus afiliados se beneficiarán de los esfuerzos dedicados con carácter específico a la elaboración de sistemas y técnicas de negociación colectiva adecuados a la nueva coyuntura estructural, económica y de la productividad. También cuidarán de fomentar las políticas y las prácticas encaminadas a la igualdad de oportunidades.

- 18.** Con la integración económica global, las relaciones laborales y el diálogo social motivan hoy más iniciativas a escala regional e internacional. Es importante velar por que estos movimientos fortalezcan los principios/derechos de libertad sindical y de negociación colectiva.
- 19.** Según las enseñanzas del pasado y atendiendo a las prioridades señaladas para el futuro, cabría ayudar a los países interesados de todas las regiones a emprender, sobre una base tripartita, un diagnóstico de las trabas que coartan la ratificación y/o la aplicación de las normas pertinentes. Las cuestiones relativas a la aplicación son a su vez tributarias de la redacción de la legislación laboral pertinente, su actualización y su reforma; la capacidad de los jueces, juristas y administradores del trabajo para garantizar el efectivo cumplimiento de estos principios; la habilitación de los interlocutores sociales (tanto de los trabajadores y de los empleadores como de sus respectivas organizaciones) para organizar a sus mandantes y recurrir a la negociación colectiva; las cuestiones administrativas de orden práctico relacionadas con el reconocimiento y el registro, y la elaboración y difusión de prácticas idóneas en materia de libertad sindical y negociación colectiva (teniendo presente el efecto de estos principios en la productividad y la buena gobernanza en los planos empresarial y sectorial y a escala de toda la economía).
- 20.** Gracias a estos diagnósticos preliminares, en los planes nacionales de acción tripartita se podrían determinar las posibilidades de superar los obstáculos y los procedimientos pertinentes para ello, así como los distintos ámbitos en que se necesite una actuación — empresarial, sectorial, nacional o internacional. En los planes de acción se estudiarían los siguientes particulares:
- i) la mejor manera de garantizar la inclusión y la tutela de los trabajadores vulnerables;
 - ii) el fomento de prácticas idóneas en materia de productividad mediante la negociación colectiva en empresas y sectores determinados;
 - iii) la elaboración de repertorios de recomendaciones, guías y manuales sobre lo que son unas relaciones laborales sanas, a fin de aplicar el diagnóstico y realizar ejercicios.
- 21.** En estos programas se incluirá la difusión de enseñanzas en otros países, amén de actividades de formación y fortalecimiento de capacidades. En la economía formal la labor consistirá principalmente en preparar un programa de prácticas idóneas a escala empresarial/sectorial para fomentar unas relaciones de trabajo mejores; la instauración de unos sistemas eficaces de resolución de conflictos; la mejora de la productividad mediante la negociación colectiva y, en general, una relación más fluida mediante la consulta. En la economía informal y las PYME, las principales actividades se dedicarán a incrementar el número de afiliados de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; ayudar a los sindicatos a organizar a quienes no están organizados; lograr que estas organizaciones presten a sus mandantes unos servicios mejor orientados y más adecuados; estudiar cauces específicos de consulta y para compartir la información, y determinar las medidas necesarias (con carácter supletorio a la negociación colectiva) para garantizar el derecho de libertad sindical y de negociación.
- 22.** La Oficina aprenderá a su vez de las prácticas idóneas que haya adquirido de los proyectos de cooperación técnica realizados en este ámbito, o incluso de aquéllos llevados a cabo por otros organismos multilaterales o bilaterales. Se elaborará entonces una recopilación de prácticas idóneas en materia de libertad sindical y de negociación colectiva para los distintos grupos y sectores. También se pretende ampliar el grupo de especialistas en libertad sindical constituido por el proyecto de libertad sindical radicado en Turín en los años 2002-2003. De esta manera determinados casos presentados al Comité de Libertad Sindical podrán ponerse en relación con cuestiones de aplicación a escala nacional, con

miras a ampliar así la capacidad de la Oficina para tratar las cuestiones planteadas por el sistema de control. Por último, se presta y se seguirá prestando una atención particular a la elaboración y difusión de estadísticas relativas a la libertad sindical y la negociación colectiva.

23. Son ya varios los programas técnicos de la Oficina y las oficinas exteriores que apuntan a estos objetivos, por lo que la aplicación de este programa de acción no exigirá la constitución de una nueva unidad organizativa. Sin embargo, será preciso consolidar la cooperación entre todas las unidades competentes, en virtud del seguimiento de la Declaración, mediante un fortalecimiento de los vínculos existentes y la inclusión de otras unidades de la OIT competentes. Los planes de acción tripartitos nacionales también formarán parte de los programas nacionales de trabajo decente, permitiendo así la aparición de sinergias con las actividades conexas de la OIT y de otros organismos.
24. El programa de acción que se propone requiere una dotación extrapresupuestaria considerable. Es por tanto esencial que la OIT garantice una financiación adecuada pues, como bien se apuntó en el informe, la libertad sindical y la negociación colectiva son principios y derechos de importancia principal para las otras tres categorías de principios y derechos fundamentales del trabajo, y porque el contexto de la globalización requiere la presencia de unos representantes y unas organizaciones de empleadores y de trabajadores cada vez más fuertes y capaces de negociar y desempeñar un papel determinante en la lucha por el trabajo decente.
25. *El Consejo de Administración quizá estime oportuno refrendar el planteamiento descrito en el presente documento, y pedir que se le mantenga informado, por conducto de la Comisión de Cooperación Técnica, de la realización de las actividades propuestas.*

Ginebra, 28 de septiembre de 2004.

Punto que requiere decisión: párrafo 25.