

Libertad sindical. Huelga. Perspectiva de género

Corte IDH. *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género.* Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27¹

Por Soledad García Muñoz² y Renan Bernardi Kalil³

1. Introducción

La Opinión Consultiva 27 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es un hito en la promoción de los derechos laborales y sindicales en el sistema interamericano. A raíz de una solicitud presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), ofrece una interpretación sustantiva y sistémica de diversas disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del Protocolo de San Salvador, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Carta

¹ [N. del E.] Por normas de estilo editorial se ha reducido la extensión original del título de la Opinión Consultiva. El título completo es: Corte IDH. *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

² Diplomada en Estudios Avanzados en Derechos Humanos (Universidad Carlos III de Madrid). Profesora de Derecho Internacional Público, de Género y Derechos Humanos en varias universidades de la región. Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Presidenta del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (OEA). Fue Presidenta de Amnistía Internacional Argentina.

³ Doctor en Derecho (Universidad de San Pablo). Fiscal del Trabajo. Personal Asociado REDESCA-CIDH en 2019.

de la Organización de Estados Americanos y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), relacionados con la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, con perspectiva de género. Se trata de un importante instrumento jurídico para mejorar la protección y defensa de los derechos laborales y sindicales en las Américas.

Nuestros comentarios se dividen en dos partes.

En la primera se aborda la solicitud de opinión consultiva presentada por la CIDH y su REDESCA, explicando los principales temas que motivaron a la REDESCA sugerir a la CIDH a consultar a la Corte IDH sobre la interpretación de la CADH y otros tratados interamericanos de derechos humanos, con un enfoque en temas sindicales y laborales. Además, situamos la preocupación por el tema dentro del plan estratégico de la CIDH y del plan de trabajo de la REDESCA.

En la segunda examinamos los principales desarrollos realizados por la Corte IDH en materia de libertad sindical, negociación colectiva y huelga y su relación con otros derechos, desde una perspectiva de género. Aquí solo nos ocuparemos de los avances promovidos por la interpretación de la Corte en la OC-27. Los estándares en la materia desarrollados previamente por el tribunal y por la CIDH pueden encontrarse en compilaciones elaboradas por ambos organismos: el *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 22: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales* y el *Compendio Sobre Derechos Laborales y Sindicales: Estándares Interamericanos*,⁴ respectivamente.

2. La solicitud de una opinión consultiva sobre el alcance de las obligaciones de los Estados americanos, sobre las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y su aplicación con perspectiva de género por parte de la CIDH y la REDESCA a la Corte IDH

La CIDH y la REDESCA presentaron el 31 de julio de 2019 a la Corte IDH una solicitud de opinión consultiva sobre el alcance de las obligaciones de los Estados, en el marco del sistema interamericano, sobre las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y su aplicación con perspectiva de género.

La solicitud se basó en los estándares sobre la materia ya desarrollados por la Comisión y la Corte. A pesar de los importantes avances verificados en el sistema interamericano, se entendió que aún no existían criterios claros sobre las obligaciones específicas de los Estados en relación con la libertad sindical y su interdependencia con el derecho a condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias. Además, se hizo un diagnóstico sobre la importancia de examinar específicamente los efectos de estos derechos para los actores privados, especialmente las empresas, así como el papel del Estado en la supervisión de las mismas y en garantizar el acceso a la justicia para buscar reparación de los derechos violados.

⁴ CIDH. *Derechos Laborales y Sindicales: Estándares Interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 331, 30 octubre 2020.

Otro aspecto de la valoración de la CIDH y la REDESCA sobre el estado de los derechos laborales y sindicales es que ambos han sido concebidos históricamente desde la perspectiva de la fuerza de trabajo masculina. Así, uno de los objetivos de la solicitud de opinión consultiva era identificar los deberes del Estado para adoptar una perspectiva de género con foco en derechos humanos de las mujeres, en la protección de los derechos laborales y promover la participación de las mujeres en los sindicatos, no solo como integrantes, sino también en el papel de lideresas.

La solicitud también se preparó con base en el trabajo de monitoreo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales realizado por la CIDH y en particular por la REDESCA. Esta actividad permitió presentar el contexto sobre la libertad sindical en el continente, analizando su impacto en las condiciones de trabajo y el uso de las nuevas tecnologías en el trabajo, el alcance de las restricciones y actos antisindicales, así como el lugar de las mujeres en el mercado laboral y en las entidades sindicales.

La CIDH y la REDESCA entendieron que la solicitud de una opinión consultiva sobre estos temas tenía el potencial de crear un espacio de participación abierta y constructiva con los Estados, la sociedad civil y la academia. Esto es importante porque esta solicitud fue la primera vez que se buscó una interpretación de varias normas interamericanas en conjunto con las regulaciones de la OIT para proteger a los sindicatos y tener parámetros claros sobre condiciones de trabajo justas, satisfactorias y equitativas, teniendo en cuenta una perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres, en un continente marcado por la desigualdad y la violencia de género contra las mujeres, el desempleo, la pérdida del valor real de los salarios, el trabajo precario y las deficiencias en el acceso a la justicia.

La atención prestada por la CIDH y la REDESCA al desarrollo y fortalecimiento de los estándares sobre el derecho a condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias y la protección de los derechos sindicales estaba prevista en el Plan Estratégico de la CIDH 2017-2021 como encargo específico a la Relatoría Especial sobre DESCAs que dicho Plan creó. De manera concordante, el Plan de trabajo de la Relatoría Especial, aprobado en febrero de 2018, sitúa como uno de sus proyectos el avance de los derechos laborales y sindicales en el continente.

Por lo tanto, la solicitud de una opinión consultiva al Tribunal se inserta en este contexto institucional y responde al mandato recibido por la REDESCA de impulsar el desarrollo de estándares en la materia.

A través de esta solicitud, la CIDH y la REDESCA buscaban obtener una interpretación conjunta de varias normas interamericanas clave sobre las obligaciones de los Estados relacionadas con el ejercicio de la libertad sindical, incluyendo la negociación colectiva y la huelga, como catalizadores de la protección de los derechos laborales, así como la interpretación de estas normas desde una perspectiva de igualdad de género enfocada en los derechos de las mujeres. La interpretación solicitada incluye el alcance de las obligaciones de garantías en los procesos de creación de sindicatos y en sus procesos electorales y de gobierno interno, y las manifestaciones de la relación entre la libertad sindical, la negociación colectiva y la libertad de asociación, y entre la libertad sindical, la libertad de expresión, el derecho de huelga y el derecho de reunión.

También abarca el alcance de las obligaciones sobre las garantías de la libertad sindical frente a las prácticas discriminatorias o violentas en el trabajo por razón de género, y para asegurar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y dirigentes sindicales en cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación. Además, pretendía obtener una interpretación del alcance de las obligaciones relacionadas con la participación efectiva de las trabajadoras y de los trabajadores, a través del ejercicio de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, en los procesos de planificación, construcción y evaluación de las normas y políticas públicas relacionadas con el trabajo en el contexto de los cambios en el mercado laboral debidos al uso de las nuevas tecnologías.

Los artículos señalados por la CIDH para su interpretación por la Corte IDH fueron los artículos 1.1, 2, 13, 15, 16 y 26 de la CADH; los artículos 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador; los artículos 34.g, 44.b, c y g, y 45.c y g de la Carta de la OEA; los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la DADH; y los artículos 2.b, 3 y 5 de la Convención de Belém do Pará.

3. La Opinión Consultiva N° 27

La Corte IDH notificó a los Estados miembros de la OEA, al Secretario General de la OEA y al Consejo Permanente de la Organización e invitó a las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y las personas interesadas a presentar sus contribuciones.

Se recibieron comentarios por escrito de 7 Estados miembros de la OEA, 3 órganos de la OEA, 2 organizaciones internacionales, 43 organismos intergubernamentales y estatales, asociaciones internacionales y nacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, y 7 integrantes individuales de la sociedad civil.

De igual manera, se realizó una audiencia pública, en forma virtual, en el 135° período de sesiones de la Corte IDH a la que asistieron 38 participantes, entre ellos la CIDH y su REDESCA. De esta forma, el objetivo de contribuir a la generación de un amplio diálogo interamericano en relación con los temas planteados en la solicitud se vio sobradamente cumplido.

El 5 de mayo de 2021, el Tribunal emitió la Opinión Consultiva. El documento está estructurado en ocho partes: (a) presentación de la consulta; (b) procedimiento ante el Tribunal; (c) competencia y admisibilidad; (d) introducción; (e) los derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga y su relación con los derechos a la libertad de expresión, a la libertad de reunión, a la libertad de asociación y al derecho al trabajo y a condiciones justas, equitativas y satisfactorias; (f) el derecho de las mujeres a estar libres de toda forma de discriminación y violencia en el ejercicio de sus derechos de libertad sindical, negociación colectiva y huelga; g) la autonomía sindical, la participación de las mujeres como afiliadas y dirigentes sindicales, y la participación de los sindicatos en el diseño, construcción y evaluación de las normativas y políticas públicas relacionadas con el trabajo en el contexto de los cambios en el mercado laboral mediante el uso de las nuevas tecnologías; y h) la opinión.

En los próximos párrafos y epígrafes, resumiremos algunas de las principales conclusiones alcanzadas por la Corte IDH en la opinión.

En primer lugar, queremos destacar que la Corte IDH interpretó los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH; los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador; los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belém do Pará; los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la OEA; y los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la DADH.

Los derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga son autónomos, interdependientes e indivisibles. La creación de un sindicato se produce como mecanismo para equilibrar la asimetría de poderes existente en la relación laboral. La protección de la libertad sindical es pertinente en la medida en que la organización colectiva de los trabajadores les permite mantener o mejorar sus condiciones de trabajo y de vida y buscar la realización de otros derechos humanos. La negociación colectiva y la huelga son instrumentos esenciales de la libertad sindical, ya que garantizan la defensa de los derechos de los trabajadores, lo que indica su relación directa con los derechos al trabajo y a unas condiciones justas, satisfactorias y equitativas.⁵

La libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga forman parte de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de exigibilidad inmediata, sin descartar la posibilidad de su progresiva ampliación y mejora hasta niveles superiores.⁶

Los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son interdependientes e indivisibles, y no hay jerarquía entre ellos. En este sentido, los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación, en su relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, son derechos fundamentales que permiten a las y los trabajadores y a sus representantes organizarse y expresar sus reivindicaciones sobre las condiciones de trabajo, la adecuada representación de sus intereses y la intervención en los debates públicos.⁷

3.1. Libertad sindical

La libertad sindical es una de las expresiones de la libertad de asociación y es un derecho que permite a las y los trabajadores defender sus intereses frente a las empresas y el Estado. El derecho de las personas a “asociarse libremente para la protección y promoción de sus intereses”, previsto en el artículo 45 (c) de la Carta de la OEA, está relacionado con la libertad de asociación e incluye el derecho a afiliarse a un sindicato, lo que implica la libertad de formar un sindicato, el derecho a afiliarse a un sindicato ya

5 Corte IDH. *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belém do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párrs. 106 y 124.

6 Ídem, nota 4, párr. 118.

7 Ídem, nota 4, párr. 141.

formado y el derecho a retirarse de un sindicato. Estos derechos deben ser reconocidos a los trabajadores del sector público y privado, sin discriminación.⁸

En cuanto al aspecto objetivo de la libertad sindical, los Estados deben velar por que no sea necesario exigir una autorización administrativa para la creación de sindicatos que imposibilite a las personas trabajadoras establecer los sindicatos que consideren oportunos. En el mismo sentido, no debería ser necesario examinar el contenido de los estatutos del sindicato para permitir su creación. Es posible exigir el cumplimiento de formalidades, siempre que no haya un alto grado de detalle que desincentive la fundación de una entidad o la exigencia de un número mínimo de socios tan elevado que haga imposible su creación.⁹

El derecho de las personas trabajadoras a crear sindicatos a su conveniencia significa que su ejercicio debe producirse con independencia de las entidades ya existentes en un determinado sector. En este sentido, los Estados no deben prohibir la creación de más de un sindicato en una categoría profesional o económica, o en una empresa, ya que esto violaría el derecho a la libertad sindical.¹⁰

La libertad sindical, en su dimensión individual, garantiza que las personas trabajadoras y sus representantes gocen de una protección adecuada contra los actos de coacción directa o indirecta o de discriminación que violen este derecho. Esta protección abarca todas las fases del contrato de trabajo: admisión, ejecución y terminación. En este sentido, los Estados no deben permitir que se realicen actos que les perjudiquen por su afiliación sindical, su participación en actividades sindicales fuera del lugar de trabajo o durante el horario laboral (con el acuerdo de la empresa), lo que podría incluir traslados, suspensiones o despidos.¹¹

En consecuencia, los Estados deben proteger el ejercicio de las actividades sindicales de las personas trabajadoras, no permitiendo ninguna acción de las autoridades que limite este derecho. Asimismo, deben adoptar las medidas necesarias para que las trabajadoras, los trabajadores y sus representantes puedan realizar actividades sindicales en sus centros de trabajo.¹²

La libertad sindical incluye el derecho de las organizaciones de personas trabajadoras a regular las actividades del sindicato, a representar a sus miembros, a organizar su administración y a no ser disueltas por vía administrativa. En esta línea, las personas trabajadoras afiliadas son los sujetos que deben determinar las normas que informan el funcionamiento, las actividades y la administración del sindicato, especialmente a través de su gobierno.¹³

El derecho de los sindicatos a organizar su administración interna tiene como consecuencia que se garantice su independencia financiera, de forma que no estén sometidos a la discrecionalidad de los poderes públicos, la posibilidad de decidir libremente cómo asignar sus recursos para el desarrollo de

8 Ídem, nota 4, párrs. 75 y 131.

9 Ídem, nota 4, párr. 78.

10 Ídem, nota 4, párr. 79.

11 Ídem, nota 4, párr. 80.

12 Ídem, nota 4, párr. 81.

13 Ídem, nota 4, párr. 83.

sus actividades (de acuerdo con sus normas internas y la ley) y poder optar a recibir financiación externa para hacer viables las actividades de promoción y defensa de los intereses de los trabajadores. En relación con la financiación de los sindicatos, que incluye la recaudación y el reparto de las cantidades entre las estructuras sindicales, la cuestión debería estar regulada en los estatutos y reglamentos de los sindicatos y los Estados deberían abstenerse de regularla mediante disposiciones constitucionales o legales.¹⁴

El derecho de representación es uno de los elementos indispensables de la libertad sindical, ya que permite a las y los representantes actuar de forma independiente y eficaz en defensa de los intereses de las personas trabajadoras. Por lo tanto, los Estados no deben tomar medidas que limiten este derecho, ni mediante disposiciones legales ni mediante actos de las autoridades públicas. Por ejemplo, las condiciones de elegibilidad de los dirigentes sindicales, la posibilidad de reelección y los procesos electorales deben ser regulados por las decisiones de las personas trabajadoras, observando las disposiciones reglamentarias y constitucionales.¹⁵

El derecho a la libertad de asociación proporciona las condiciones mínimas para que las personas trabajadoras dispongan de los medios para promover la organización colectiva, fomentar la solidaridad entre los miembros del grupo representado y expresar adecuadamente la voz colectiva de sus miembros. Así, la interpretación promovida por la Corte IDH es un paso adelante en el fortalecimiento de estas posibilidades.

El desarrollo de estas normas interamericanas en materia de libertad sindical se ha basado en el diálogo con los tratados internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las normas de la OIT (especialmente los Convenios N° 87 y 98) y las decisiones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y las decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

3.2. Negociación colectiva

El derecho a la negociación colectiva es uno de los elementos que conforman la libertad sindical. Se trata de un instrumento destinado a proteger a las organizaciones de trabajadores con el objetivo de proporcionarles los medios para negociar con los empresarios con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus representados.¹⁶

14 Ídem, nota 4, párr. 86.

15 Ídem, nota 4, párr. 84.

16 Ídem, nota 4, párr. 145.

Este derecho requiere acciones tanto positivas como negativas por parte de los Estados. En cuanto a lo primero, deben adoptarse medidas para fomentar y promover el uso de procedimientos de negociación voluntaria entre trabajadores y empresarios, y entre empresarios y empleadores, para establecer normas sobre las condiciones de trabajo a través de instrumentos laborales colectivos. Con respecto a esto último, los Estados deben abstenerse de restringir el ejercicio de la negociación colectiva por parte de los sindicatos, dejando de intervenir en las negociaciones entre personas trabajadoras y empresas, y entre empresas y empleadores.¹⁷

En cuanto a las personas empleadas públicas, los Estados deben dar prioridad a la negociación colectiva como medio para resolver los conflictos sobre las condiciones de trabajo en la administración pública. En este sentido, las personas trabajadoras y sus representantes deben poder participar en los procesos de negociación y el Estado debe facilitar el acceso a la información necesaria para llevar a cabo las negociaciones.¹⁸

El derecho a la negociación colectiva consta de tres elementos mínimos: a) el principio de no discriminación de las personas trabajadoras en el ejercicio de la actividad sindical, ya que la igualdad es un elemento esencial para el desarrollo de los procesos de negociación; b) la no injerencia, directa o indirecta, de las empresas en los sindicatos en los momentos de creación, funcionamiento y administración, para no distorsionar la expresión de la voluntad colectiva de los representados; c) el fomento progresivo de los procesos de negociación voluntaria entre personas trabajadoras y empresas.¹⁹

La desigualdad entre las partes en la relación laboral y el carácter protector del derecho laboral para reequilibrar esta relación deben tenerse en cuenta al examinar los límites de la negociación colectiva. En este sentido, la Corte ha establecido que

permitir que la ley laboral pueda ser derogada, de manera general, *in peius*, en virtud de un contrato colectivo, colocaría a los trabajadores y las trabajadoras en una situación mayor de desventaja frente al empleador, potencialmente provocando el desmejoramiento de sus condiciones de trabajo y de vida, y vulnerando así el mínimo de protección establecido por el derecho nacional e internacional. Los contratos colectivos, sin embargo, pueden mejorar la legislación laboral cuando se amplíe el ámbito de protección de los derechos laborales, salvo que la ley interna contenga disposiciones que limiten esa posibilidad de manera justificada.²⁰

Los derechos laborales garantizados por el artículo 26 de la CADH forman parte de un núcleo que no puede ser derogado a través de la negociación colectiva. Además, es necesario tener en cuenta el deber de no regresividad previsto en el mismo precepto, y cualquier medida de carácter regresivo

17 Ídem, nota 4, párr. 91.

18 Ídem, nota 4, párr. 93.

19 Ídem, nota 4, párr. 94.

20 Ídem, nota 4, párr. 146.

debe estar adecuada y plenamente justificada y tener como objetivo el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.²¹

Considerando que las restricciones a los derechos laborales deben darse en los términos previstos en la CADH, la posibilidad de derogar las leyes laborales mediante un acto de autonomía colectiva privada implica el incumplimiento de las obligaciones de desarrollo progresivo, ya que imposibilita a los Estados justificar cualquier retroceso en la protección de un determinado derecho, ante la totalidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales vigentes. Además, la posibilidad de inaplicar la legislación laboral *in peius*, de forma general, a través de la negociación colectiva vulnera el principio de libertad y voluntariedad de la negociación, ya que puede afectar al derecho al trabajo y a unas condiciones justas, equitativas y satisfactorias.²²

La negociación colectiva es uno de los procesos más relevantes de las organizaciones colectivas de trabajadoras y trabajadores, ya que es una fuente de derecho creada por los protagonistas de las relaciones laborales. Las normas desarrolladas por la Corte IDH, al establecer límites para preservar la naturaleza del derecho laboral, consolidan este instrumento para continuar con uno de sus principales objetivos, que es mejorar las condiciones de trabajo y de vida.

El Tribunal ha promovido un diálogo con los Convenios N° 98, 151 y 154 de la OIT, así como con las decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, para interpretar las normas interamericanas de derechos humanos relacionadas con la negociación colectiva.

3.3. Huelga

El derecho a la huelga es uno de los derechos humanos fundamentales de las personas trabajadoras. Es un medio legítimo para defender sus intereses económicos, sociales y profesionales. Es un instrumento que les permite ejercer presión sobre sus empleadores, con el objetivo de corregir una injusticia o buscar soluciones sobre cuestiones de política económica y social o relacionadas con problemas que existen entre trabajadores y empleadores.²³ En este sentido, existen tres categorías de huelgas: a) las laborales, destinadas a mejorar las condiciones de vida y de trabajo; b) las sindicales, que buscan satisfacer las demandas colectivas de las entidades sindicales; y c) las que impugnan las políticas públicas.²⁴

El análisis de la legalidad de la huelga es un elemento central para el ejercicio de este derecho. Por lo tanto, las condiciones y los requisitos previos para considerar que una huelga es legal no deberían ser tan complejos como para hacer inviable la realización de una huelga legal. La declaración de ilegalidad de una huelga solo debe ser realizada por el Poder Judicial, tomando en consideración los estrictos requisitos establecidos en la ley y asegurando las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la CADH.²⁵

21 Ídem, nota 4, párr. 147.

22 Ídem, nota 4, párrs. 148 y 149.

23 Ídem, nota 4, párr. 98.

24 Ídem, nota 4, párr. 99.

25 Ídem, nota 4, párr. 101.

La prohibición de ejercer el derecho de huelga solo puede abarcar dos clases de personas trabajadoras: a) las que pertenecen al funcionariado público que actúan como órganos del poder público ejerciendo funciones de autoridad en nombre del Estado; b) las personas trabajadoras de servicios esenciales. La definición de estos servicios abarca únicamente aquellos cuya interrupción provoca una amenaza clara e inminente para la vida, la seguridad, la salud o la libertad de toda o parte de la población. Debido a esta restricción, deben existir mecanismos compensatorios para los trabajadores de estos servicios.²⁶

También en lo que respecta a los servicios esenciales es posible evitar una prohibición total de las huelgas de los trabajadores cuando es posible garantizar un servicio mínimo. Este umbral debe limitarse a las actividades necesarias para satisfacer las necesidades básicas de la población o las exigencias mínimas del servicio, de modo que la huelga no resulte inocua. Este umbral debe establecerse conjuntamente entre las autoridades públicas y las organizaciones de personas trabajadoras y empresas antes de que estalle un conflicto colectivo.²⁷

El derecho penal no debe utilizarse como medio para intimidar a las personas trabajadoras en el ejercicio legítimo de la acción colectiva. Las autoridades no deben amenazar con la persecución penal en respuesta a la expresión de opiniones de las y los representantes sindicales. Además, el derecho de huelga no debe ser objeto de criminalización por parte de los Estados o los empleadores. Los Estados deben derogar cualquier norma penal que pueda utilizarse para perseguir a las personas trabajadoras y hacer inviable el derecho de huelga.²⁸

El derecho a la huelga es un instrumento del que disponen las personas trabajadoras, generalmente utilizado en momentos en los que las negociaciones entre las partes de la relación laboral están bloqueadas. Teniendo en cuenta su importancia para las personas trabajadoras, las interpretaciones promovidas por la Corte IDH contribuyen a fortalecer este derecho en el continente americano.

Las normas interamericanas sobre la huelga fueron desarrolladas por el Tribunal a partir de la interpretación de las normas interamericanas en relación con el Convenio N° 87 de la OIT y las posiciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

3.4. Libertad de asociación, negociación colectiva y huelga desde una perspectiva de género

Al tratar el derecho a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga desde una perspectiva de género, se reconoció la histórica exclusión de las mujeres en los ámbitos laboral y sindical, y la necesidad de garantizar el ejercicio de estos derechos en igualdad de condiciones. Es necesario ir más allá de la igualdad formal entre hombres y mujeres, a riesgo de mantener situaciones que, aunque parezcan neutras y sin intención discriminatoria, perpetúan la marginación de las mujeres en estos ámbitos.²⁹

²⁶ Ídem, nota 4, párr. 103.

²⁷ Ídem, nota 4, párr. 104.

²⁸ Ídem, nota 4, párrs. 111 y 137.

²⁹ Ídem, nota 4, párrs. 168 y 171.

Las mujeres deben recibir una protección especial cuando están embarazadas. En este sentido, la Corte IDH ha entendido que los Estados deben adoptar un conjunto de medidas para que: a) las mujeres puedan gozar de asistencia médica prenatal, durante el parto y posnatal, así como de hospitalización cuando fuere necesario; b) las mujeres embarazadas o lactantes no se vean obligadas a desempeñar un trabajo cuando este pueda ser perjudicial para la salud de ella o de su hijo; c) las mujeres embarazadas gocen de licencia remunerada en caso de complicaciones antes o después del embarazo; y d) se encuentren protegidas en contra de despido cuando se encuentre embarazada, en período de lactancia, o en período de licencia por maternidad.³⁰

Las desigualdades en el reparto de las responsabilidades familiares, con una sobrecarga de trabajo para las mujeres, son claramente perjudiciales para la capacidad de estas de participar adecuadamente en el mercado laboral y en la vida sindical. Por ello, los Estados deben adoptar medidas para equilibrar el reparto de las actividades domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres, de modo que los hombres asuman más responsabilidades en la organización de las actividades domésticas y la crianza de los hijos y las hijas. Además, las políticas públicas deben ser diseñadas para que las mujeres no sean las únicas responsables de estas actividades. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la construcción de guarderías, la igualdad de permisos de maternidad y paternidad, y el permiso especial para atender asuntos familiares. Además, el ejercicio de los derechos sindicales puede ser una herramienta para proporcionar otros derechos que mejoren el reparto de las responsabilidades familiares.³¹

Para que las mujeres puedan ejercer adecuadamente sus derechos sindicales es fundamental que tengan espacios de participación activa en las entidades sindicales, lo que incluye su presencia en las juntas directivas de las organizaciones y en la toma de decisiones. Los Estados pueden adoptar medidas para animar a las mujeres a ejercer su derecho de sindicación, ya sea creando nuevas entidades o uniéndose a las organizaciones existentes. También pueden determinar que se garantice el principio de igualdad y no discriminación en los estatutos de los sindicatos, para que haya una representación equilibrada de hombres y mujeres en la dirección de las organizaciones.³²

Una forma de avanzar en la representación de las mujeres en los órganos de dirección de las organizaciones sindicales es el establecimiento de cuotas reservadas a las mujeres, con el objetivo de reducir el déficit de mujeres en los puestos de dirección y permitir una mejor representación de sus intereses, incluso durante los procesos de negociación colectiva.³³

En relación con grupos específicos de mujeres, el Tribunal ha señalado la importancia de garantizar los derechos laborales y sindicales de las trabajadoras domésticas y de asegurar el ejercicio de los derechos sindicales de las trabajadoras de la economía informal, que abarca los períodos en que los Estados adoptan medidas para promover la transición a la economía formal.³⁴

30 Ídem, nota 4, párr. 176.

31 Ídem, nota 4, párr. 178.

32 Ídem, nota 4, párr. 180.

33 Ídem, nota 4, párr. 197.

34 Ídem, nota 4, párrs. 181 y 182.

La Corte IDH reconoce que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos que ofende la dignidad humana y es la expresión de relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. La violencia de género también se da en los lugares de trabajo y en los sindicatos, y los Estados deben tomar medidas para combatirla estableciendo políticas de prevención, fomentando la existencia de mecanismos de control interno, garantizando el acceso a vías de recurso y reparación y medidas de apoyo, creando herramientas de educación, formación y sensibilización para luchar contra esta violación, y garantizando herramientas eficaces de inspección e investigación.³⁵

La discriminación y la violencia de género están presentes en las relaciones laborales cotidianas y en el ámbito sindical. Reconocer estas violaciones es importante para adoptar medidas que promuevan la igualdad material entre hombres y mujeres. La interpretación que realiza la Corte IDH contribuye al avance de los estándares para ofrecer mejores condiciones para que las mujeres puedan expresar adecuadamente su voz, tanto individual como colectivamente.

La interpretación de la Corte IDH en esta materia se basa en el diálogo entre las disposiciones de los tratados interamericanos de derechos humanos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), los parámetros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Comité de la CEDAW, los Convenios N° 100, 111, 156, 189 y 190 de la OIT, la Recomendación N° 165 y la posición del Comité de Libertad Sindical.

3.5. Participación de las trabajadoras y los trabajadores en la elaboración de políticas públicas en un escenario de nuevas tecnologías

En relación con el trabajo en el contexto de los cambios en el mercado laboral a través de las nuevas tecnologías, la Corte IDH señaló que su regulación debe obedecer a los criterios de universalidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales, para garantizar un trabajo digno y decente. Además, los Estados deben reconocer la relación laboral entre las personas trabajadoras y los empresarios y las empresarias, si es que esta se da en la realidad.³⁶

La obligación de respetar y garantizar los derechos de libertad sindical, de negociación colectiva y de huelga son fundamentales para asegurar la participación activa de las y los trabajadores en los debates sobre la elaboración y el diseño de las políticas públicas y para abordar cuestiones que aún no están reguladas por la legislación laboral vigente debido a los nuevos retos que plantea la introducción de innovaciones tecnológicas en el trabajo. Por ello, hay que garantizar el tripartismo y el diálogo social, para que las nuevas normativas se centren en las personas y no solo en los mercados.³⁷

El debate sobre la regulación del trabajo a través de plataformas digitales se está produciendo en el ámbito legislativo en varios países americanos, al igual que el Poder Judicial está llamado a pronunciarse

35 Ídem, nota 4, párr. 184.

36 Ídem, nota 4, párr. 209.

37 Ídem, nota 4, párrs. 209, 210, 211 y 212.

sobre la naturaleza de estas relaciones laborales. Los estándares desarrollados por la Corte IDH ofrecen una importante pauta para guiar estas discusiones.

Para estos desarrollos, la Corte IDH realizó una interpretación dialógica entre las normas interamericanas y los Convenios N° 175 y 177 de la OIT, las Recomendaciones N° 184 y 198 de la OIT y las decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

4. Conclusiones

El déficit de derechos sindicales y laborales sigue siendo una realidad en las Américas. El escenario mostrado por la CIDH y su REDESCA en la solicitud de opinión consultiva ha cambiado poco. Según el Índice Global de Derechos 2021 de la Confederación Sindical Internacional, el continente americano es la región más peligrosa del mundo para los sindicalistas y de los diez peores países para las personas trabajadoras, tres están en América (Brasil, Colombia y Honduras). Además, el 88% de los países han violado el derecho a la huelga, el 72% el derecho a la negociación colectiva, el 72% el derecho a crear y afiliarse a un sindicato y el 88% el derecho a realizar actividades sindicales en el último año.³⁸

En este contexto, el desarrollo de normas interamericanas sobre el derecho a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga y su relación con otros derechos, desde una perspectiva de igualdad de género y de derechos humanos de las mujeres, a partir de la interpretación de diversos tratados regionales de derechos humanos en diálogo con otras normas internacionales, es un instrumento importante en la búsqueda de la realización de estos derechos. Los Estados, los sindicatos y la sociedad civil deben adoptar estos parámetros para mejorar las condiciones de trabajo y de vida en nuestro continente.

Además, recordamos que la Corte IDH, en el ejercicio de su competencia consultiva, a través de la interpretación de diversas normas previstas en los tratados interamericanos de derechos humanos, crea una fuente de control de convencionalidad para los diversos órganos del Estado, incluidos los poderes Judicial y Legislativo. Las normas elaboradas por el Tribunal contribuyen a buscar preventivamente el respeto y la garantía de los derechos humanos y, en el caso concreto de la Opinión Consultiva N° 27, son una guía para promover los derechos sindicales y laborales.³⁹

38 Confederación Sindical Internacional, *Índice Global de los Derechos de la CSI 2021*. Recuperado de https://files.mutualcdn.com/ituc/files/ITUC_GlobalRightsIndex_2021_ES-1-final.pdf, acceso 31 oct. 2021.

39 Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 31 y *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección* (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr. 58.