

Libertad Sindical y  
Democracia en los  
Países del  
MERCOSUR  
(1983-2003)

Las quejas presentadas  
al Comité de Libertad Sindical de la OIT  
como elemento de análisis

---

Horacio Guido - Alberto Odero

---



# Libertad Sindical y Democracia en los Países del MERCOSUR (1983-2003)

## Las quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical de la OIT como elemento de análisis

Por Horacio Guido\* y Alberto Otero\*\*

### I. Introducción

---

En 1983 asumió la presidencia de Argentina un presidente electo democráticamente y se ponía fin así a un gobierno militar que había comenzado en 1976. Esta transición hacia la democracia se produjo también en Brasil y Uruguay en 1985 y Paraguay en 1989. Desde el fin de los gobiernos dictatoriales en la región, en los cuatro países se han llevado a cabo varias elecciones presidenciales.

Durante los gobiernos militares, el Comité de Libertad Sindical (CLS) del Consejo de Administración de la OIT se vio obligado a examinar graves casos de violaciones de los derechos sindicales. Indudablemente, con el retorno a la democracia el movimiento sindical volvió a ejercer sus derechos nuevamente. Se hace así patente una vez más que sin democracia no hay libertad sindical. Como el CLS ha manifestado, “el sistema democrático es fundamental para el ejercicio de los derechos sindicales” [véase

---

\* *Funcionario del Servicio de Libertad Sindical y Responsable del Proyecto sobre libertad sindical y negociación colectiva.*

\*\* *Coordinador en el Servicio de Libertad Sindical.*

*Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, cuarta edición, 1996, párrafo 34].

No obstante, durante estos veinte años, el CLS examinó numerosos casos sobre violaciones de los derechos sindicales en los países que integran el MERCOSUR. Cabe preguntarse entonces qué tipo y qué grado de libertad sindical existe tras el retorno a la democracia. Para que el lector pueda responder a esa pregunta, un elemento de respuesta puede consistir en analizar el número y contenido de las quejas examinadas por el CLS sobre la aplicación de los convenios núms. 87 y 98<sup>1</sup> poniéndolos en relación con la alternancia de las autoridades en el Poder Ejecutivo en los países que componen el MERCOSUR.

No nos referiremos en esta ocasión – podría ser objeto de otro estudio – a las recomendaciones adoptada por el CLS sobre los alegatos examinados ni al notable impacto que han tenido en los países en cuestión dichas recomendaciones<sup>2</sup>.

## II. Análisis por país

---

### Argentina

En diciembre de 1983 asumió la presidencia de la República Argentina Raúl Alfonsín. Desde entonces, aunque existieron algunos intentos militares aislados y no exitosos de retomar el poder, se realizaron elecciones democráticas (o se aplicaron disposiciones legales para reemplazar a los presidentes que renunciaron a sus cargos) y fueron electos cuatro presidentes<sup>3</sup>

---

1 El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) fueron ratificados por Argentina en 1960 y en 1956, por Uruguay en 1954 y en 1954 y por Paraguay en 1962 y en 1966. Brasil sólo ratificó el Convenio núm. 98 en 1952.

2 Los autores piensan que sería de interés que los interlocutores sociales, las autoridades competentes y la comunidad docente estudiaran el impacto de las decisiones de los órganos de control en cada país.

(Carlos Menem en dos ocasiones, desde julio de 1989 hasta diciembre de 1995 y desde diciembre de 1995 hasta diciembre de 1999, Fernando De la Rúa desde diciembre de 1999 a diciembre de 2001, Eduardo Duhalde – luego de sucesivos interinatos ejercidos durante días por autoridades parlamentarias – desde enero de 2002 hasta mayo de 2003 y Nestor Kirchner desde mayo de 2003 hasta la fecha).

#### ♦ *Diciembre de 1983 – Julio de 1989*

Durante este periodo el CLS examinó cuatro casos (*núms. 842, 1220, 1397 y 1409*).

Dos de los casos examinados por el Comité en este período se refieren a quejas presentadas con anterioridad al inicio del Gobierno de Raúl Alfonsín en diciembre de 1983. De cualquier forma como los casos fueron examinados también durante el período en cuestión, sería útil recordar sus alegatos en este artículo. Los principales temas abordados en el contexto del retorno a la vida democrática fueron la normalidad de la vida sindical y la plena vigencia de los derechos fundamentales y entre ellos los derechos sindicales. En 1984 en el marco del examen del **caso núm. 842** (iniciado en marzo de 1976, al momento del golpe militar) el Gobierno manifestó la intención de revisar la legislación sindical teniendo en cuenta las conclusiones y sugerencias formuladas por una misión de contactos directos. Finalmente en 1988 se adoptó la ley de asociaciones sindicales núm. 23551. Otras dos quejas se referían también a problemas de orden legislativo. En una (**caso núm. 1397**) se alegaba la necesidad de derogar las leyes núms. 21307 de 1976 sobre la fijación de los salarios y 22105 de 1979 sobre las asociaciones profesionales de trabajadores, ambas

---

3 El Presidente Raul Alfonsín se vio obligado a dejar su cargo con anticipación (6 meses antes de finalizar su mandato). Asimismo, el Presidente Fernando De la Rúa renunció al cargo en diciembre de 2001 (dos años antes de finalizar su mandato). Como consecuencia de su renuncia, entre diciembre de 2001 y enero de 2002 asumieron y renunciaron varios presidentes que ocuparon el cargo durante días hasta que por último asumió Eduardo Duhalde, quien convocó a elecciones presidenciales y entregó el poder a Néstor Kirchner en mayo de 2003.

adoptadas por las autoridades militares entonces en el poder y en otra (**caso núm. 1409**) se objetaba un proyecto de ley que obstaculizaba el ejercicio de los derechos sindicales del personal jerárquico. Por último, el Comité examinó una queja (**caso núm. 1220**) con importantes implicaciones económicas para el movimiento sindical. Concretamente se trataba de la gestión de la seguridad social por parte de organizaciones sindicales, en relación con lo cual el Comité señaló que este tema no era de su competencia.

#### ◆ *Julio de 1989 – Diciembre de 1995*

Durante este periodo el CLS examinó 20 casos (*núms.* 1455, 1456, 1496, 1515<sup>4</sup>, 1532, 1551, 1560, 1567, 1639, 1653, 1660, 1662, 1679, 1684, 1723, 1728, 1741, 1744, 1745 y 1777).

En relación con nueve casos los alegatos se refieren a cuestiones de carácter legislativo (en los **casos núms. 1455, 1456, 1496 y 1551**, los querellantes objetan la ley de asociaciones sindicales núm. 23551 de 1988) y su decreto reglamentario – en particular critican el artículo 28 sobre el porcentaje de afiliados para poder disputar la personería gremial, el artículo 29 que requiere que en la misma zona de actuación no haya otra asociación sindical en la actividad o categoría, el artículo 30 que requería condiciones excesivas para la concesión de la personería gremial a los sindicatos de oficio, profesión o categoría; y los artículos 48 y 52 sobre fuero sindical exclusivo para los dirigentes de las organizaciones con personería gremial – en los **casos núms. 1551 y 1560** las organizaciones querellantes critican el decreto núm. 1757/90 en virtud del cual se pueden derogar ciertas cláusulas convencionales si distorsionan la productividad o impiden o dificultan la administración de la empresa; en el **caso núm. 1639** las organizaciones querellantes objetan el decreto núm. 1334/91 reglamentario de la ley 23928 (de convertibilidad)

---

4 En lo que respecta al caso núm. 1515 el Comité tomó nota de que el conflicto interno al que se refería la organización querellante había sido superado y que sus autoridades ejercían de manera plena todas sus facultades.

concretamente la restricción de la negociación salarial al aumento de la productividad con exclusión de cualquier otro parámetro y la intromisión de la autoridad administrativa a través de la aprobación por parte del Ministerio de Trabajo de las bases de cálculo y el método para medir la productividad, y a través de la homologación, subordinándola a la verificación ministerial de que los incrementos salariales acordados respondan a efectivos aumentos de la productividad. En el **caso núm. 1679** los alegatos se refieren al contenido y aplicación del decreto núm. 2184/90 sobre reglamentación de los procedimientos destinados a prevenir o en su caso encauzar los conflictos de trabajo (en particular las organizaciones querellantes objetaban la exigencia prevista de mantener un servicio mínimo durante las huelgas en el sector del transporte, terrestre aéreo o ferroviario; el establecimiento de los servicios mínimos en forma unilateral por parte del Ministerio de Trabajo; la facultad del Ministerio de Trabajo de declarar la ilegalidad de la huelga en caso de no cumplimiento de los servicios mínimos, de someter el conflicto a arbitraje obligatorio y en su caso pedir a la autoridad judicial la suspensión o cancelación de la personería gremial de la organización gremial implicada). En el **caso núm. 1684** se alega que los decretos núms. 817/92 y 1264/92 sobre desregulación de actividades portuarias que afectan el sector del transporte marítimo, fluvial, lacustre, de pasajeros, cargas y pesca y actividades portuarias, implican la suspensión de 62 convenciones colectivas del sector y la obligación de renegociarlas, lo que equivale a su derogación. Por último, en el **caso núm. 1723** se alega la violación de la ley num. 23523 de 1988 al no haberse reintegrado a empleados bancarios sindicalistas que habían sido despedidos por razones político-gremiales entre el 1 de enero de 1959 y el 12 de diciembre de 1983.

En los **casos núms. 1653 y 1660**, las organizaciones querellantes alegan que ante distintas medidas de fuerza en el sector del Poder Judicial, la Corte Suprema estableció un periodo de conciliación obligatoria y la suspensión del derecho de huelga durante el mismo.

En el **caso núm. 1662**, la organización querellante alega despidos antisindicales de dos dirigentes en la Provincia de Mendoza.

En el **caso núm. 1728** la organización querellante alega trabas en el otorgamiento de la personería gremial a una federación. Al momento de examinar el caso, el Comité tomó nota del otorgamiento de dicha personería y consideró en sus recomendaciones que el caso no requería un examen más detenido.

En el **caso núm. 1744** la organización querellante alega el despido de dos dirigentes sindicales del sector de la educación en la Provincia de la Rioja, así como la falta de entrega a la organización querellante de las cotizaciones sindicales retenidas.

En el **caso núm. 1745** la organización querellante alega la anulación de la convocatoria a elecciones de la Unión de Trabajadores de la Educación por parte de la autoridad administrativa.

Por último, en el **caso núm. 1777** las organizaciones querellantes alegaron principalmente la negativa del registro de una organización sindical de tercer grado. Siguiendo las recomendaciones formuladas por el Comité en este caso, el Gobierno otorgó la inscripción gremial a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

#### ♦ *Diciembre de 1995 – Diciembre de 1999*

Durante este periodo el Comité examinó 9 casos (*núms. 1832, 1837, 1867, 1872, 1887, 1899, 1924, 1939 y 1947*). En relación con un caso (**núm. 1881**) la organización querellante retiró la queja que había presentado (los querellantes habían objetado dos decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional núms. 240/96 y 263/96 que disponían la transformación del Instituto de Servicios Sociales Bancarios en una obra social, suprimiendo al mismo tiempo ciertos aportes económicos para financiar servicios sociales que recibía anteriormente el Instituto y la Asociación Bancaria por

parte de las Instituciones Bancarias). El Comité no dudó que la decisión hubiera sido adoptada con total independencia.

En 3 de estos 9 casos las organizaciones querellantes objetan decretos o resoluciones dictadas por las autoridades nacionales o por autoridades provinciales (**casos núms. 1832, 1887 y 1899**). En el **caso núm. 1832** se objetó el decreto núm. 2930/95 dictado por las autoridades de la Provincia de Jujuy, siguiendo lo dispuesto en la ley de asociaciones sindicales 23551, que se refiere a la posibilidad de que sólo las organizaciones que gocen de personería gremial puedan acceder a la retención de cuotas sindicales en nómina. En el **caso núm. 1887**, se alegaron restricciones al derecho de negociación colectiva en virtud de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional núms. 1553 (por el que se facultaba al Ministerio de Trabajo a revocar total o parcialmente la homologación de un convenio colectivo), 1554 (que prevé que ante un desacuerdo entre las partes el Ministerio de Trabajo decidirá sobre el nivel en el que la negociación colectiva debe llevarse a cabo) y 1555 (que reglamenta la negociación colectiva en el marco de las pequeñas empresas). En el **caso núm. 1899** las organizaciones querellantes objetaron la resolución núm. 203/96 del Consejo de la Educación de la Provincia de Río Negro por el que se prevé la posibilidad de contratar a trabajadores docentes para reemplazar a huelguistas y los decretos núms. 222/96 y 329/96 dictados por el Poder Ejecutivo de dicha Provincia por los que se faculta al Gobierno a pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de las huelgas que se declaren.

Al margen de los casos mencionados que contienen alegatos relativamente importantes de violaciones de los derechos sindicales por vía legislativa examinados, el Comité debió examinar en este período alegatos sobre actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas. Esto no había ocurrido desde el retorno del país a la democracia. Así, en el marco de dos casos (**núms. 1837 y 1939**) se alegaron muertes violentas (en la provincia de Tierra del Fuego y de Neuquen) y agresiones físicas de sindicalistas y trabajadores durante manifestaciones de protesta reprimidas por fuerzas policiales en las provincias de Buenos Aires, Corrientes y San Juan.

En dos casos el Comité examinó alegatos sobre la denegatoria de la personería gremial (**núms. 1872 y 1924**) solicitada por la Unión de Trabajadores del Instituto nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y por el Sindicato de Conductores de Generadores de Vapor y Afines Nacional, Provincial, Municipal y Privado. En el **caso núm. 1867** se alegó el despido antisindical de un dirigente sindical en la Provincia de Salta y en el **caso núm. 1947** se alegaron trabas en el proceso de negociación colectiva de un convenio colectivo en una empresa del sector aéreo (al examinar este caso el Comité tomó nota de que las partes habían llegado a un acuerdo y consideró que el caso no requería un examen más detenido).

#### ♦ *Diciembre de 1999 – Diciembre de 2001*

Durante este período el Comité examinó 9 casos (núms. 2029, 2041, 2045, 2054, 2062, 2037, 2065, 2095 y 2117).

No obstante, cabe señalar que 5 de estos casos (**núms. 2029, 2041, 2045, 2054 y 2062**) fueron presentados entre junio y septiembre de 1999 y sólo examinados en el 2000 y el 2001. Con respecto a cuatro de estos casos (**núms. 2029, 2041, 2045 y 2062**) el Comité consideró que no requerían un examen más detenido y no formuló recomendaciones. En el **caso núm. 2029** los alegatos se referían a la deducción del salario del monto correspondiente a cinco horas de huelga cuando según los hechos la huelga había durado dos horas en el sector del Poder Judicial de la Provincia de Misiones (el Comité tomó nota de que las relaciones entre las partes se habían normalizado); en el **caso núm. 2041** se alegó la falta de convocatoria para designar a los representantes de municipios y comunas para la negociación paritaria en el sector público de la Provincia de Santa Fe (el Comité tomó nota de que las partes llegaron a un acuerdo para elegir tales representantes); en el **caso núm. 2062** se alegó el traslado y despido antisindical de sindicalistas en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires (el Comité constató que los trabajadores en cuestión habían cometido faltas graves que fueron probadas); y en el **caso núm. 2045** se objetó la resolución núm. 416/99 del Ministerio de Economía por

considerar que la misma implica el desconocimiento del carácter laboral de la actividad de venta de diarios y revistas y la transformación en una actividad comercial (el Comité tomó nota de que la resolución fue considerada inconstitucional). Por último, en el **caso núm. 2054** se alegó la negativa de las autoridades a retener las cotizaciones de los afiliados a una organización sindical no representativa.

Los restantes 4 casos (**núms. 2037, 2065, 2095, 2117**) fueron presentados y examinados entre diciembre de 1999 y diciembre de 2001.

De estos 4 casos, quizás el más relevante sea el **núm. 2095** en el que las organizaciones querellantes objetan el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional núm. 430/00 por el que se dispuso la reducción del salario de los trabajadores de la Administración Pública Nacional y alegan que dicho decreto viola lo dispuesto por el primer convenio colectivo para el sector del personal civil y que no se respetaron los mecanismos de consulta.

En el **caso núm. 2037** se objetó un decreto dictado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur por el que se prohíben las reuniones o asambleas de funcionarios públicos durante las horas de trabajo y se alegó la contratación de trabajadores durante una huelga para reemplazar personal obrero de maestranza y servicios dependientes que suministran alimentos a alumnos en edad escolar y efectúan la limpieza de los establecimientos escolares.

En el **caso núm. 2117** se alegó que el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires vetó un proyecto de ley reglamentario del derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos de esa Provincia. Por último, en el **caso núm. 2065** se alegó el inicio de un juicio académico contra una dirigente sindical de la Universidad de la Provincia de La Rioja.

#### ◆ *Diciembre de 2001 – 2003*

En este período el Comité examinó 4 casos (*núms. 2130, 2131, 2157 y 2168*). Los tres primeros casos fueron presentados

entre mayo y septiembre de 2001 – es decir durante el período de Gobierno de Fernando De la Rúa. El **caso núm. 2168** fue presentado el 31 de **diciembre** de 2001.

En el **caso núm. 2130** se alegó que las autoridades se negaban a conceder la personería gremial a un sindicato (Sindicato de Trabajadores del Pescado y Afines); en el **caso núm. 2131** se alegó la no renovación de contratos de 58 tripulantes de cabina de una compañía de aviación en represalia por la no aceptación de un acuerdo marco por parte de una de las organizaciones querellantes; en el **caso núm. 2157** se objetó una resolución del Ministerio de Trabajo calificando el sector de la educación como un como servicio esencial (las resolución fue declarada inconstitucional) y se alegó que las autoridades de la Provincia de La Rioja se negaban a efectuar el descuento de las cuotas sindicales de los afiliados a la Asociación de Maestros y Profesores de la Provincia y que no otorgaba las licencias sindicales de los dirigentes de esa organización. Por último, en el **caso núm. 2168**, se alega que las autoridades se negaban a otorgar la simple inscripción gremial al Sindicato de Empleados y Obreros de la Administración Pública Provincial y Municipal de Salta.



## **Brasil**

En 1985 asumió la presidencia de Brasil José Sarney (15 de marzo de 1985 al 15 de marzo de 1990) en reemplazo de Tancredo Neves que falleció antes de tomar posesión del cargo. En marzo de 1990 asumió Fernando Collor de Mello por sufragio universal, pero fue destituido por un juicio político el 2 de octubre de 1992. El mandato fue concluido por el vicepresidente Itamar Franco (del 2 de octubre de 1992 al 1 de enero de 1995). A continuación fue electo Fernando Enrique Cardoso por dos mandatos (del 1 de enero de 1995 al 1 de enero de 1999 y del 1 de enero de 1999 al 1 de enero de 2003). El 1 de enero de 2003 asumió la presidencia Luis Inácio Lula da Silva.

♦ *Marzo de 1985 – Marzo de 1990*

Durante este período el Comité examinó 11 casos (*núms.* 1270, 1294, 1313, 1331, 1377, 1417, 1427, 1461, 1481, 1487 y 1509).

Los **casos núms. 1270, 1294, 1313 y 1331** fueron presentados antes del inicio del régimen democrático en 1985, pero fueron examinados posteriormente. En el **caso núm. 1270** se alegó que en el marco de un conflicto colectivo en una empresa siderúrgica, la dirección de la empresa realizó despidos antisindicales, anuló los permisos sindicales, se negó a deducir las cotizaciones sindicales y se negó a renovar el convenio colectivo que había expirado en 1983, suprimió el pago de horas extraordinarias, contrató nuevos trabajadores y les prohibió afiliarse al sindicato y amenazó a los trabajadores que participaban en los piquetes de huelga. En el **caso núm. 1294** se alegaron actos de violencia y actos antisindicales en las plantaciones de caña de azúcar en la región de Meta de Pernambuco en contra de los trabajadores que solicitaron la aplicación de convenios colectivos. Entre otros actos en perjuicio de los dirigentes sindicales y afiliados a los sindicatos se alegaron: prohibición de entrar en las plantaciones a los dirigentes sindicales; incendio de un local sindical; suspensión de la deducción de las cotizaciones sindicales, asesinatos de trabajadores rurales y de familiares de dirigentes sindicales, amenazas de muerte y actos de violencia en contra de las autoridades de la inspección de trabajo de estas zonas rurales. En los **casos núms. 1313 y 1331** se alegaron actos de violencia en contra de los dirigentes sindicales, sindicalistas y trabajadores de varias destilerías de alcohol en varios Estados de Brasil, así como trabas para constituir sindicatos.

En el **caso núm. 1377** se alegó la intervención violenta de la policía durante una huelga de los trabajadores de la caña de azúcar en la ciudad de Leme, en la que murieron dos trabajadores y varios trabajadores resultaron heridos de bala.

En el **caso núm. 1417** se alegó la represión militar durante huelgas en el sector petrolero, portuario y marítimo, la ocupación militar de las instalaciones y el asesinato de un dirigente sindical.

En el **caso núm. 1427** se alegaron despidos de profesores universitarios por motivos sindicales (concretamente por haber organizado una huelga).

En los **casos núms. 1461 y 1481** se alegaron medidas de represión por parte del ejército y la policía contra trabajadores del Estado en huelga (sectores minero, portuario, aeronáutico, ferroviario y bancario). Concretamente se alegaron despidos, agresiones físicas y homicidios de dirigentes sindicales y sindicalistas.

En el **caso núm. 1487** se objetó la Constitución de 1988 por contener disposiciones que están en contradicción con el Convenio núm. 87 (unicidad sindical por categoría profesional sobre una base territorial y financiación del sistema confederal). En este caso también se alegaron dificultades para el registro de la Central Única de los Trabajadores (CUT).

El último caso examinado en este período es el **caso núm. 1509** en el que se alegó el asesinato el 12 de septiembre de 1989 de un dirigente sindical del Sindicato de Trabajadores Rurales de la Ciudad de Pedro Canario, en el Estado de Espirito Santo.

#### ◆ *Marzo de 1990 – Octubre de 1992*

Durante este período el CLS no examinó casos relativos a Brasil.

#### ◆ *Octubre de 1992 – Enero de 1996*

Durante este período el CLS examinó dos casos (*núms. 1720 y 1839*).

En el **caso núm. 1720** se alegó la imposición de sanciones a dirigentes del Sindicato De Policías Civiles de Mato Grosso del Sur y la suspensión del descuento de las cotizaciones sindicales.

En el **caso núm. 1839** se alegó la violación del derecho de negociación colectiva en el sector petrolero y el despido de 59 trabajadores (entre ellos dirigentes sindicales y sindicalistas) que

participaban en una huelga en protesta por la imposibilidad de negociar colectivamente.

◆ *Enero de 1996 – Enero de 1998*

Durante este período se examinaron 5 casos (*núms. 1866, 1871, 1889, 1992 y 1997*).

En el **caso núm. 1866** se alegó que la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos había cometido actos antisindicales en el marco de un conflicto colectivo (concretamente se alegaron retrasos en la negociación de un acuerdo colectivo, la contratación temporaria de trabajadores ante una huelga y la imposición de un servicio mínimo a respetar durante la huelga demasiado elevado).

En el **caso núm. 1871** se alegó la discriminación de una central sindical (CGT) en lo que respecta al nombramiento de los delegados trabajadores de Brasil a la Conferencia Internacional del Trabajo y a la participación en los órganos tripartitos existentes en el país.

En el **caso núm. 1899** se alegó la imposición de multas que exceden la capacidad de pago de los sindicatos por la realización de una huelga en la empresa Petrobras. En el **caso núm. 1992** se alegaron despidos masivos (1500 trabajadores y entre los que se encontraban 300 dirigentes) de huelguistas en la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos, la publicación de un manual de relaciones de trabajo violatorio de los derechos sindicales y la imposición de trabas para que los dirigentes sindicales sean liberados de sus obligaciones laborales sin respetar lo pactado al respecto en el convenio colectivo.

Por último, en el **caso núm. 1997**, se alegó la injerencia de las autoridades en la aplicación de un convenio colectivo en el sector portuario.

◆ *Enero de 1999 – Enero de 2002*

Durante este período se examinaron tres casos (*núms. 2016, 2099, 2156*).

En el **caso núm. 2016** se alegó que las autoridades del estado de Paraná se negaron a continuar reteniendo las cuotas sindicales de los afiliados al Sindicato de Profesores de Redes Públicas Estatal y Municipal.

En el **caso núm. 2099** se alegó que el Banco de Brasil SA negociaba colectivamente con una confederación de trabajadores que no contaba con el consentimiento de entidades sindicales de primer grado.

Por último, el CLS examinó el **caso núm. 2156** en el que se alegó el asesinato del presidente del Sindicato dos Trabalhadores na Citricultura de Sergipe.

◆ *Enero de 2003 hasta la fecha*

Durante el año 2003, el CLS no examinó casos contra el Gobierno de Brasil.



## **Paraguay**

Tras el derrocamiento de Stroessner el 3 de febrero de 1989 por el General Andrés Rodríguez (que gobernó desde el 3 de febrero de 1989 al 15 de agosto de 1993) comienza paulatinamente un proceso democrático en el Paraguay. En 1993 es electo presidente Juan Carlos Wasmosy (15 de agosto de 1993 a 15 de agosto de 1998) y sucesivamente han ocupado el cargo presidencial Raúl Cubas (15 de agosto de 1998 a 28 de marzo de 1999) y Luis González Macchi (28 de marzo de 1999 a 15 de agosto de 2003). En agosto de 2003 asumió la presidencia de Paraguay Nicanor Duarte Frutos.

♦ *Febrero de 1989 – Agosto de 1993*

Durante este período, el Comité examinó 8 casos sobre distintas quejas por violaciones de los derechos sindicales (*casos núms. 1435, 1482, 1510, 1519, 1546, 1654, 1656 y 1705*).

La mayoría de los alegatos examinados por el Comité se refieren a despidos (en algunos casos masivos, por ejemplo de 519 trabajadores) por intentar constituir sindicatos, por afiliarse a los mismos o por detentar cargos sindicales (*casos núms. 1435, 1482, 1510, 1546 y 1656*). Otro número importante de alegatos se refiere a detenciones temporarias de dirigentes sindicales y sindicalistas sin imputación posterior de la comisión de un delito (*casos núms. 1510, 1519, 1654 y 1656*). El Comité examinó también alegatos sobre: despidos (de 107 trabajadores) por participar en una huelga (*casos núms. 1654 y 1656*); problemas o trabas en el reconocimiento o inscripción de una organización sindical (*casos núms. 1435 y 1546*); negativa de negociar colectivamente (*casos núms. 1510 y 1546*); restricción o prohibición de la huelga en servicios no esenciales (sector frigorífico) o imposición de arbitraje obligatorio (*casos núms. 1435 y 1656*); y represión violenta de huelgas, durante las cuales resultaron muertos dos manifestantes y varios heridos (*casos núms. 1510 y 1519*). El Comité examinó un caso sobre legislación restrictiva del derecho de elegir libremente a sus representantes (*caso num. 1705*).

♦ *Agosto de 1993 – Agosto de 1998*

Durante este periodo, el Comité examinó 5 casos (*núms. 1783, 1790, 1811, 1816 y 1864*).

Dos de los casos examinados por el Comité se refieren al allanamiento de una sede sindical (*caso núm. 1783*) y de la sede de una organización de empleadores (*caso núm. 1790*). En varios casos los alegatos se refieren a: represiones policiales de huelguistas causando la muerte de un sindicalista del sector campesino (*caso num. 1783*), numerosos heridos de bala en el caso de la represión policial a un movimiento de protesta realizado

por trabajadores de una empresa de refrescos (**caso num. 1816**), así como heridos tras la represión llevada a cabo contra huelguistas de una empresa exportadora de carne (**caso num. 1864**). En los **casos núms. 1811 y 1864** los alegatos se refieren a la detención y el procesamiento de dirigentes sindicales (en el **caso núm. 1864** los sindicalistas estuvieron detenidos durante tres semanas). En el marco del **caso núm. 1811** también se alegó que dirigentes sindicales fueron amenazados de muerte.

El Comité examinó también alegatos sobre despidos de dirigentes sindicales (**casos núms. 1811 y 1816**), así como despidos masivos de trabajadores (mas de 200) cuando un sindicato presionaba para la firma de un contrato colectivo (**caso num. 1816**). Por ultimo, en el **caso núm. 1811** el Comité examinó alegatos sobre el incumplimiento de un acuerdo colectivo.

#### ◆ *Agosto de 1998 – Marzo de 1999*

Durante este período el Comité examinó dos casos (*núms. 2036 y 2063*).

En ambos casos, los alegatos examinados se refieren a despidos y al traslado de dirigentes sindicales (en el sector público y en la Radio Nacional) así como al incumplimiento de un contrato colectivo por parte del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

#### ◆ *Marzo de 1999 – Agosto de 2003*

Durante este período el Comité examinó dos casos (*núms. 2086 y 2105*).

En ambos casos, el Comité examinó alegatos sobre despidos o traslados de dirigentes sindicales. En uno de los casos se alegó el despido, traslado o suspensión de numerosos trabajadores tras la realización de una huelga en el sector de la electricidad. En dicho sector está permitido el derecho de huelga siempre que se asegure el mantenimiento de un servicio mínimo.

En este período, el Comité se vio llamado a examinar alegatos sobre la detención, procesamiento y condena de tres presidentes de centrales sindicales (**caso núm. 2086**). Tras el envío de una misión de contactos directos, el Comité constató irregularidades importantes en el proceso judicial (por ejemplo la aplicación retroactiva de un Código Penal) que se sigue a dichos dirigentes sindicales.



## Uruguay

En marzo de 1985 asumió la presidencia de Uruguay Julio Maria Sanguinetti y se ponía así fin a un gobierno de facto. Su periodo presidencial fue de marzo de 1985 a marzo de 1990. Le siguieron como presidentes electos democráticamente Luis Alberto Lacalle (del 1 de marzo de 1990 al 1 de marzo de 1995), Julio Maria Sanguinetti nuevamente (del 1 de marzo de 1995 al 1 de marzo de 2000) y Jorge Batlle (desde marzo de 2000 hasta la fecha).

### ◆ *Marzo de 1985 – Marzo de 1990*

Durante este periodo el Comité examinó un total de 10 casos (1098, 1132, 1254, 1257, 1290, 1299, 1316, 1403, 1404 y 1460).

Los **casos núms. 1098, 1132, 1254, 1257, 1290, 1299, 1316** se presentaron con anterioridad a 1985 en el marco de la dictadura militar que gobernaba el país y fueron examinados también en años anteriores por el Comité. No obstante, cabe referirse a ellos para su comparación con los temas tratados en el período del retorno a la democracia. Los **casos núms. 1098 y 1132** se referían a la detención de dirigentes sindicales. Los otros 7 casos se referían a despidos de funcionarios y personal docente por razones de índole sindical y sobre la interpelación por parte de la Prefectura de policía de los miembros de la Coordinadora de la Enseñanza respecto de una reunión pública celebrada en febrero

de 1984 (**caso núm. 1254**); sobre detenciones de sindicalistas y la disolución del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) (**caso núm. 1257**); sobre las limitaciones excesivas al ejercicio del derecho de huelga impuesto en 1984 por la ley sobre la huelga y su decreto de aplicación (**caso núm. 1299**); y sobre la retirada por parte del Gobierno de la acreditación de la delegación de trabajadores de Uruguay a la primera reunión de la Comisión de Industrias de Productos Alimenticios y de Bebidas que tuvo lugar en la OIT, en Ginebra, el 5 de diciembre de 1984 (**caso núm. 1316**).

En los otros casos analizados por el Comité se alegaron restricciones en materia de negociación colectiva a funcionarios de entidades autónomas y entes descentralizados y despidos de dirigentes sindicales (**caso núm. 1460**) y se objetó la declaración de servicios esenciales y la consiguiente imposición de servicios mínimos, efectuadas a través de resoluciones del Ministerio de Trabajo de 1986, en aplicación del artículo 4 de la ley núm. 13720, con motivo de huelgas de funcionarios y empleados públicos de la Dirección Nacional de Seguridad Social, la Dirección Nacional de Aduanas, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, y de trabajadores de los servicios de estiba y desestiba (**caso núm. 1403**).

Por último, con respecto al **caso núm. 1404** la queja fue declarada no admisible dado que se probó que el firmante de la misma no era el representante autorizado de la organización sindical que presentó dicha queja.

#### ♦ *Marzo de 1990 – Marzo de 1995*

Durante este período el Comité examinó dos casos (*núms. 1596 y 1627*).

En el **caso núm. 1596** los querellantes alegaron el despido de 117 trabajadores (incluidos 14 dirigentes sindicales) de la Fábrica Nacional de Papel tras la realización de una huelga, así como la insuficiencia de garantías legislativas contra los actos de discriminación antisindical.

En el **caso núm. 1627** los querellantes también se refirieron a carencias legislativas en materia de protección contra la discriminación antisindical y a despidos de trabajadores y dirigentes sindicales tras distintas huelgas en la empresa FUNSA.

◆ *Marzo de 1995 – Marzo de 2000*

Durante este periodo el Comité examinó 4 casos (*núms. 1856, 1886, 2014 y 2033*).

En todos los casos se alegaron actos de discriminación antisindical: despidos de 39 trabajadores tras una huelga en la empresa Perses en el **caso 1856**; aumentos de salarios a los trabajadores no afiliados a la organización sindical, designación para cargos ejecutivos únicamente a trabajadores no afiliados al sindicato, concesión de gratificaciones a los trabajadores que trabajaron durante una huelga por parte del Lloyds Bank en el **caso num. 1886**; despidos de 7 dirigentes sindicales en la empresa Gaseba en el **caso num. 2033**; la interrupción del descuento de las cotizaciones sindicales, el descuento salarial superior a las horas de huelga realizadas y la separación de su cargo de dos dirigentes sindicales tras un conflicto colectivo la empresa Conaprole en el **caso núm. 2014**.

En el **caso núm. 1856** las organizaciones querellantes objetaron la determinación de los servicios mínimos a mantener en una unidad coronaria móvil por resolución ministerial y que dichos servicios mínimos fueron demasiado extensos.

◆ *Marzo 2000 – hasta la fecha*

Durante este período el Comité examinó tres casos (*núms. 2087, 2137 y 2174*).

Como en el periodo anterior, los alegatos presentados en relación con los tres casos se refieren a actos de discriminación antisindical.

En el **caso núm. 2087** se alegó que la Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Oficiales de las Fuerzas Armadas (CAOFA)

desconoció al sindicato de empresa cuando fue informada de la intención de los dirigentes del sindicato de afiliarse a la organización sindical AEBU, denunció el convenio colectivo vigente, despidió a 6 afiliados y trasladó a uno y amenazó con el despido de los trabajadores que se afilien a la AEBU.

En el **caso núm. 2137** se alegó el no descuento de cotizaciones sindicales y restricciones en materia de licencias sindicales por parte de la Intendencia Municipal de Canelones.

Por último, en el **caso núm. 2174**, se alegó la separación del cargo con retención de sueldos de 46 trabajadores como represión sindical tras la realización de una medida de fuerza por parte del Centro de Asistencia del Sindicato Médico del Uruguay y el inicio de sumarios contra 5 trabajadores.

### **III. Observaciones finales y conclusiones**

---

Desde el retorno a la vida democrática, el Comité examinó 46 casos relativos a Argentina (14 casos se refieren a Estados Provinciales), 21 casos relativos a Brasil, 17 casos relativos a Paraguay y 19 casos relativos a Uruguay. A este respecto, pueden formularse ciertas conclusiones.

En primer lugar, la gran mayoría de los graves y específicos problemas y restricciones (en la legislación o en la práctica) de los derechos sindicales que tuvieron lugar durante las dictaduras fueron resueltos en los cuatro países tras su retorno a la democracia, sin perjuicio de que con posterioridad a los gobiernos militares el número de quejas pueda ser considerable y según los casos el contenido de los alegatos muy serio.

Desde el retorno a la democracia, en todos los países mencionados han disminuido enormemente los alegatos de violaciones de *libertades públicas* indispensables para el ejercicio de los derechos sindicales.

Por otra parte, si bien es frecuente que el tipo de alegatos presentados se repitan en los cuatro países, en relación con algunos de estos alegatos existen diferencias significativas.

Salvo en Uruguay, en los otros tres países se han alegado *actos de violencia* (incluido el asesinato, detención o procesamiento y condena de dirigentes sindicales) en contra de dirigentes sindicales, sindicalistas o afiliados a las organizaciones sindicales. Sin embargo, cabe diferenciar Paraguay – con respecto al cual se han presentado este tipo de alegatos durante la totalidad de los mandatos presidenciales que se sucedieron desde el retorno a la democracia – de Argentina donde se presentan este tipo de alegatos a partir de 1995 – es decir más de 10 años después del retorno a la democracia – y de Brasil donde se alegaron numerosos actos de violencia en contra de sindicalistas durante el primer período democrático y algún acto esporádico de violencia en los últimos tiempos. También cabe destacar que según los alegatos presentados en *Paraguay* los actos de violencia provienen en su gran mayoría de fuerzas de seguridad del Estado; en *Argentina* provienen de parte de fuerzas policiales de Estados provinciales; y en *Brasil* provienen tanto de fuerzas del ejército, como de fuerzas policiales provinciales y de grupos armados no identificados.

Brasil es el único país con respecto al cual se ha cuestionado en alegatos la *unicidad sindical* por categoría profesional sobre una base territorial impuesta por la legislación.

En cuanto a alegatos sobre violaciones de los derechos sindicales como consecuencia de la adopción de *leyes o decretos*, puede observarse que existe una gran diferencia entre los casos presentados contra Argentina (país con respecto al cual durante el período presidencial que comenzó en julio de 1989, el Comité se vio obligado a examinar una quincena de casos en lo que se objetan disposiciones legislativas o decretos dictados por el Poder Ejecutivo) y el resto de los países del MERCOSUR donde el número de alegatos de naturaleza legislativa es notablemente menor. Asimismo, es interesante observar que el contenido de varias de las quejas sobre cuestiones legislativas presentadas contra Argentina durante el período posterior a la dictadura militar – es decir a partir de 1983 – (que se refieren a la ley de asociaciones sindicales de 1988 y concretamente a las ventajas excesivas de las que gozan las asociaciones con personería gremial, las restricciones para otorgar dicha personería gremial a las

organizaciones de distintos niveles cuando ya existe una organización que la detenta, así como trabas para poder disputar la personería gremial) es similar a los problemas legislativos que señalaba la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones *antes* de la dictadura militar que comenzó en 1976<sup>5</sup>.

En relación con los cuatro países, el Comité examinó varios casos relacionados con *despidos* – en algunos casos masivos – de trabajadores por desarrollar sus actividades sindicales. No obstante, en relación con Argentina el número de despidos alegados por motivos sindicales es significativamente menor y no se han presentado alegatos de despidos antisindicales masivos. La protección contra la discriminación antisindical de los dirigentes sindicales es muy fuerte en Argentina y Brasil y eso explica que los despidos de dirigentes sean alegados más raramente que en Paraguay y Uruguay, países que sin embargo tienen menor número de trabajadores y de empresas.

El Comité examinó alegatos relacionados con la negativa del empleador a retener o a entregar las *cotizaciones sindicales* en relación con Uruguay, Brasil y Argentina.

---

5 Véanse a este respecto los Informes III, Parte 4A de la Comisión de Expertos, 1971 y 1974 en los que se objeta la ley núm. 14455 sobre asociaciones profesionales de trabajadores y se indica que la distinción establecida en la ley entre sindicatos más representativos con personería gremial y otros sindicatos tiene por efecto conceder a los primeros una serie de derechos exclusivos que en realidad agotan las actividades propiamente sindicales de una organización. Asimismo, en el Informe III, Parte 4<sup>a</sup> de la Comisión de Expertos de 1975 se tomó nota de la promulgación de una nueva ley de asociaciones profesionales de trabajadores (núm. 20615) y se indicó que esta ley no modificó el sistema anterior (en lo que respecta a las ventajas de las que gozan las asociaciones con personería gremial) que había sido objetado sino que introdujo otras disposiciones por las cuales sólo se podrá otorgar la personería gremial a un sindicato de oficio o de profesión, o a un sindicato de empresa, cuando no existiere una organización de rama de actividad que ya comprenda en su personería a los trabajadores respectivos; tampoco se podrá conceder la personería gremial a un sindicato de rama de actividad en una zona determinada, si ya existiere otro sindicato facultado para representar a la misma actividad en un ámbito territorial considerablemente mayor; según la CEACR, estas disposiciones no estaban en conformidad con el Convenio núm. 87.

Un número importante de casos relativos a la totalidad de los países se refiere a cuestiones relacionadas con el reconocimiento o el ejercicio del *derecho de huelga*. Con respecto a Argentina, el Comité examinó alegatos sobre imposición de un procedimiento de conciliación obligatoria y la suspensión de una huelga; el establecimiento de servicios mínimos por vía de decreto del Poder Ejecutivo, la contratación de trabajadores para reemplazar a huelguistas; la declaración de ilegalidad de la huelgas por parte del Gobierno, la deducción irregular de los salarios por los días de huelga y la incorrecta calificación de un sector como esencial por parte del Gobierno. Con respecto a Brasil, el Comité examinó alegatos sobre despidos (en algunos casos masivos) de dirigentes sindicales y trabajadores por participar en huelgas, así como represión violenta por parte de la policía y el ejército de los huelguistas, la anulación de permisos sindicales, suspensión de la retención de cotizaciones sindicales, contratación de nuevos trabajadores y amenazas de despidos de trabajadores que participan en piquetes de huelga. En cuanto a Paraguay, los alegatos se refieren a despidos (en ocasiones masivos) de trabajadores tras la realización de huelgas, la restricción o prohibición de la huelga en sectores no esenciales en el sentido estricto del término y la represión violenta de huelguistas. Por último, en el caso de Uruguay los alegatos se refieren a la adopción de disposiciones restrictivas del derecho de huelga, a despidos (en algunos casos masivos) de dirigentes sindicales y trabajadores en huelga, a descuentos de salarios superiores a las horas de huelga, interrupción de las cotizaciones sindicales, concesión de gratificaciones a los trabajadores que no participaron en una huelga y la determinación unilateral por las autoridades de los servicios mínimos a mantener durante una huelga.

En lo que respecta a alegatos presentados sobre violaciones al *derecho de negociación colectiva*, en Argentina los mismos se refieren a la adopción de decretos o leyes que otorgaban a la autoridad administrativa la facultad de derogar cláusulas convencionales, restringían el contenido de la negociación, derogaban convenios colectivos, imponían la homologación por la autoridad administrativa o imponían el nivel de negociación cuando las partes no se ponen de acuerdo al respecto, o imponían

trabas en los procesos de negociación de un convenio colectivo. También se alegó la falta de convocatoria de los delegados de un órgano paritario y la negativa del derecho de negociar colectivamente a los funcionarios públicos de una provincia (cabe recordar que Argentina ha ratificado también el Convenio núm. 154 sobre negociación colectiva). En relación con Brasil se alegó el incumplimiento de convenios colectivos, retrasos en la negociación de un convenio colectivo, la injerencia de las autoridades en la aplicación de un convenio colectivo, la negociación de un convenio colectivo con una organización de tercer grado que no cuenta con el consentimiento de las entidades que la componen y obstáculos a la negociación colectiva en parte del sector público. En relación con Paraguay se alegó la negativa a negociar colectivamente y el incumplimiento de convenios colectivos. Por último, en lo que respecta a Uruguay, los alegatos que se presentaron se refieren a restricciones al derecho de negociación colectiva de los funcionarios de entidades autónomas y entes descentralizados.

Por otro lado, los alegatos presentados muestran que existen problemas en cuanto a la negociación colectiva de los funcionarios públicos en tres de los países considerados. Por ejemplo, en Argentina se han alegado problemas en algunas provincias. En Brasil, se han alegado problemas en relación con el derecho de negociación colectiva en parte del sector público. En Uruguay aunque la negociación es posible, en la práctica la ausencia de reglamentación plantea problemas en las entidades autónomas y descentralizadas. Con relación a Paraguay, no se han presentado alegatos relativos al derecho de negociación colectiva en la administración pública.



Todo lo anterior no debe ocultar que se ha dado un gran paso hacia el respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva con el retorno a la vida democrática en los países del MERCOSUR. La mayoría de los casos examinados que conciernen a Argentina, Brasil y Uruguay se refieren ahora a alegatos relativos a cuestiones de contenido técnico y de

relaciones profesionales entre empleadores y trabajadores. Los problemas de violaciones de derechos humanos y libertades públicas de dirigentes sindicales o dirigentes empleadores, sindicalistas o trabajadores afiliados a organizaciones de trabajadores son relativamente aislados y los actos de violencia denunciados, no reflejan una represión antisindical del Estado. Puede decirse que en relación con estos tres países, el tipo de alegatos examinados es en buena parte similar a los que se examinan en relación con el resto de los países del mundo bajo regímenes democráticos.

Cabe resaltar por último, que: 1) el elevado número de quejas presentadas demuestra que las organizaciones de trabajadores de los países del MERCOSUR confían en el funcionamiento del Comité de Libertad Sindical y en el impacto de sus decisiones; y 2) a pesar de los avances constatados tras el retorno de la democracia, el análisis de los alegatos presentados en el último período y su naturaleza apunta a la existencia todavía de espacios importantes de mejora en el ejercicio de los derechos sindicales.



*Los autores recomiendan el sitio web de la OIT [www.ilo.org](http://www.ilo.org) para consultar el texto completo de todos los casos examinados por el Comité de Libertad Sindical, estadísticas al respecto y otras informaciones sobre las normas internacionales del trabajo y los órganos de control de la OIT. Asimismo, los autores recomiendan consultar la Biblioteca electrónica de documentos sobre normas internacionales del trabajo, CD ROM ILSE 2003.*

*Por último, los autores desean agradecer al Sr. Bernard Gernigon, Jefe del Servicio de Libertad Sindical del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, sus ideas y sugerencias sobre el presente artículo.*

