

Artículos

Los derechos laborales en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos

Miguel F. Canessa Montejo¹

Resumen

En este artículo, el autor expone que los derechos laborales forman parte del sistema interamericano de derechos humanos, asimismo analiza el avance que estos derechos han tenido dentro de este sistema de protección. En ese sentido, la tarea pendiente del sistema interamericano es incidir en la voluntad de los estados, para que éstos adecuen sus políticas públicas de acuerdo a las recomendaciones y resoluciones de los órganos de control. No se pretende analizar con profundidad las labores de estos órganos, sino, simplemente, evidenciar su valioso aporte a los derechos laborales del hemisferio. Finalmente, señala la importancia que ha adquirido el tema laboral dentro de las tareas de la Organización de Estados Americanos.

Introducción

En los últimos años se ha producido un avance notable en la protección de los derechos laborales dentro del sistema de protección interamericano de los derechos humanos, siendo la sentencia de

la Corte Interamericana sobre el Caso Baena Ricardo y otros, del 2 de febrero de 2001, la consolidación del proceso. Sin embargo, este proceso no ha sido ajeno a avances y retrocesos desde la constitución del sistema interamericano.

1. Abogado y sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente sigue estudios de doctorado en derechos fundamentales, en la Universidad Carlos III de Madrid.

En efecto, desde el inicio del sistema interamericano, los derechos laborales fueron incluidos dentro del listado de derechos humanos. Sin embargo, las particularidades de los derechos sociales en los que se encuentran inmersos los derechos laborales y los propios acontecimientos en la región, menoscabaron en muchos casos su aplicación.

En este artículo, pretendemos analizar el avance que se ha producido en esta materia dentro del contexto interamericano de los derechos humanos. Para ello el autor ha considerado oportuno dividir su investigación en dos partes. En la primera parte se abordará el reconocimiento de los derechos laborales dentro del sistema interamericano de derechos humanos. En la segunda parte se estudiarán los pronunciamientos desarrollados por los órganos de control del sistema interamericano (la Comisión y la Corte) sobre la materia. No pretendemos aquí analizar con profundidad las labores de estos órganos, sino simplemente evidenciar su valioso aporte a los derechos laborales del hemisferio. Por último, a manera de reflexión final, señalaremos la importancia adquirida por el tema laboral dentro de las tareas de la Organización de Estados Americanos.

1. El reconocimiento de los derechos laborales dentro del sistema interamericano de derechos humanos

Al interior del sistema interamericano de derechos humanos existe una serie de declaraciones y tratados que recogen un conjunto de derechos laborales, y que son elevados a temas prioritarios de protección en el hemisferio. A continuación haremos un recorrido por esas normas internacionales.

1.1. La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador

El hemisferio americano fue el primero que introdujo, a nivel regional, los derechos laborales dentro del marco de regulación internacional, al adoptar la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales en la Conferencia Americana de Río de Janeiro, en 1947.

La Carta de Garantías Sociales, también denominada Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, fue adoptada un año antes a la propia constitución de la Organización de Estados Americanos y a la adopción de la Declaración Americana

de Derechos Humanos. Este instrumento internacional no sólo fue un antecedente importante en el plano regional, sino que también contribuyó en los esfuerzos que se venían implementando, en el seno de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo, para regular internacionalmente los derechos laborales.

La Carta consta de 39 artículos y regula casi la totalidad de los temas laborales. Se inicia con la declaración de la Carta que los principios fundamentales, recogidos en su texto, deben amparar a todos los trabajadores americanos, y establece, además, que éstos principios constituyen el mínimo de derechos que deben gozarse en los Estados Americanos. También establece el principio de igualdad entre trabajadores masculinos y femeninos. Asimismo, reconoce el principio de progresividad al consagrar que los derechos recogidos dependen del desarrollo de las actividades económicas, del incremento de la productividad y de la cooperación de los trabajadores y empresarios, expresada en la armonía de sus relaciones y en el respeto y cumplimiento recíproco de sus derechos y deberes (Artículo 1).

En el segundo artículo se consagran cinco principios básicos: (a) el trabajo es una función social, goza de la protección especial del Estado y no debe considerarse como artículo de comercio; (b) todo trabajador debe tener la posibilidad de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el desarrollo de su actividad; (c) tanto el trabajo intelectual como el técnico y el manual deben gozar de las garantías que consagre la legislación del trabajo, con las distinciones que provengan de las modalidades en su aplicación; (d) a trabajo igual debe corresponder igual remuneración, cualquiera que sea el sexo, raza, credo o nacionalidad del trabajador; (e) los derechos consagrados a favor de los trabajadores no son renunciables y las leyes que los reconocen obligan y benefician a todos los habitantes del territorio, sean nacionales o extranjeros.

La Carta reconoce un conjunto de derechos laborales en el plano individual: la libertad de trabajo (Artículo 3), la educación para el trabajo (Artículo 4), el salario mínimo (Artículo 8), la prima anual (Artículo 9), la inembargabilidad de las remuneraciones (Artículo 10), la jornada ordinaria de trabajo de ocho horas diarias o de 48 horas semanales (Artículo 12), la remuneración extraordinaria por

Estos derechos laborales, recogidos en la Carta, revelan la importancia adquirida por estas materias dentro del contexto hemisférico. La Carta de la OEA no es tan sólo un tratado internacional de constitución de un organismo internacional, sino que también recoge un pequeño listado de derechos que resultan obligatorios para los estados americanos que la conforman. De igual modo, como mecanismo de control sobre los derechos humanos dentro del sistema interamericano, la Carta reformada de la OEA, en su Artículo 106 del Capítulo XV, establece la conformación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH). La Comisión tiene como función principal promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

1.3. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Simultáneamente a la constitución de la OEA, los estados americanos, reunidos en la Conferencia de Bogotá (abril, 1948), adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Esta Declaración Americana se adoptó meses antes de que la Asamblea de Naciones Unidas aprobase la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El primer considerando de la Declaración Americana expone el marco de los derechos humanos dentro del hemisferio: "Que los pueblos americanos han dignificado a la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar materialmente y alcanzar la felicidad".

La Declaración se divide en dos capítulos: derechos y deberes respectivamente. Los derechos laborales, recogidos en la Declaración Americana, son el derecho al trabajo y a una justa retribución (Artículo XIV), el derecho al descanso y a su aprovechamiento (Artículo XV), el derecho a la seguridad social (Artículo XVI) y el derecho de asociación, que incluye la sindical (Artículo XXII). En el plano de los deberes, el Artículo XXXVIII establece el deber de trabajar, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad. Si bien la Declaración Americana recoge un número menor de derechos

laborales, respecto a la Carta Americana de Garantías Sociales del año anterior, esto resulta entendible por tratarse de un tratado que se inserta en una temática más amplia. Asimismo, entre ambos textos internacionales existe una relación de complementariedad.

Con la Declaración, se inicia el sistema de protección de los derechos humanos dentro del continente, el cual resulta siendo el pilar de la normativa internacional hemisférica por un tiempo prolongado, hasta la entrada en vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos. Se ha discutido el carácter declarativo de la Declaración Americana; sin embargo, como bien sostiene Tirado: "la misma, a pesar de ser de carácter declarativo, es vinculante para los Estados miembros de la OEA y, por lo tanto, constituye una fuente de obligaciones internacionales para los países miembros, por el sólo hecho de serlo; según lo expresó la Corte en opinión consultiva OC-10 del 14 de julio de 1989. A este respecto, la Asamblea General de la Organización ha reconocido reiteradamente que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Miembros de la OEA. 'Puede considerarse, entonces, que, a manera de interpretación autorizada, los Estados miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA'" (Tirado 2001, p. 3).

A esto hay que agregar que el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dispone en su Artículo 20, Inciso a: "En relación con los Estados Miembros de la Organización que no son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tendrá, además de las atribuciones señaladas en el Artículo 18, las siguientes: a. Prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre". Por tanto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene la responsabilidad de velar por la observancia de la Declaración Americana que realicen los estados miembros de la OEA. También lo dispuesto por el

Artículo 51 del Reglamento de la Comisión resulta destacable: "La Comisión recibirá y examinará la petición que contenga una denuncia sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre en relación a los Estados miembros de la Organización que no sean partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos". Por ende, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene la responsabilidad de velar por la observancia de la Declaración Americana, que realicen los estados miembros de la OEA.

1.4. La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José

La Convención Americana de Derechos Humanos fue adoptada en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. La Convención entró en vigor el 18 de julio de 1978, al alcanzar el número de ratificaciones exigidas por el texto internacional.

La Convención Americana es un esfuerzo que se enmarca en los principios ya consagrados en la Carta de la OEA, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de Derechos, que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional. Así lo expresa en uno de sus considerandos.

El mandato de la Convención Americana proviene de la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, que resolvió elaborar una convención interamericana de derechos humanos que incluyese la estructura, la competencia y el procedimiento de los órganos encargados de los derechos humanos.

La Convención Americana reconoce un listado de derechos humanos, especialmente en la categoría de derechos civiles y políticos, al considerar que los derechos económicos, sociales y educacionales han sido incorporados en la Carta de la OEA. Sin embargo, luego se evaluó que se requería un protocolo adicional a la Convención, que incluyese este tipo de derechos, porque existían agudos problemas de protección. Como sostiene Cançado: "El respeto de estos derechos quedó así desprovisto de un sistema eficaz de control, por cuanto las disposiciones de la Carta de la OEA no tenían

como objeto la protección o la garantía de los derechos humanos, sino más bien a definir para los Estados miembros objetivos y líneas de conducta en materia económica, social y cultural" (Cançado, 1994, p. 48).

El tratamiento normativo de los derechos económicos, sociales y culturales se ubica en el Artículo 26 de la Convención. Dicho artículo recoge el criterio del desarrollo progresivo de este tipo de derechos: "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

Sin embargo, no todos los derechos sociales pueden ser identificados como derechos prestacionales. Un ejemplo tradicional son los derechos de sindicación y huelga, que forman parte del listado de los derechos sociales, pero que no requieren de una prestación del Estado. Por el contrario, se trata de derechos que exigen una no interferencia de éste. Se encuentran más cercanos a los derechos de autonomía o de personalidad. Esto explica por qué algunos derechos laborales están expresamente recogidos dentro de la Convención Americana. Muestra de ello es la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso u obligatorio (Artículo 6) y la libertad de asociación, incluida la laboral (Artículo 16).

Al lado del listado de derechos se establecieron los medios de protección en la región. El Artículo 33 señala que "son competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención: (a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y (b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos". Con ello, la violación de los derechos laborales, consagrados en la Convención por parte de alguno de los estados americanos ratificantes, puede ser denunciada ante el procedimiento prescrito por el tratado. Así, el Artículo 44 del texto internacional establece que "Cualquier persona o grupos de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización,

puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte”.

La Convención Americana también tiene la novedad de crear la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte), por lo que el procedimiento descrito ante la Comisión puede culminar en ella, pero se requiere cumplir con lo dispuesto en el Artículo 61 de la Convención: “1. Sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte. 2. Para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50”.

1.5. El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”

El Protocolo de San Salvador fue adoptado el 17 de noviembre de 1988 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999 para los estados americanos que lo han ratificado. El sustento jurídico del Protocolo proviene del Artículo 31 de la Convención, cuando dispone que “Podrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 26 y 77”.

La carencia ya evidenciada en la redacción de la Convención Americana por la ausencia de derechos económicos, sociales y culturales, provocó la necesidad de elaborar un tratado complementario sobre la materia. En uno de sus considerandos, el Protocolo resalta, “Teniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente sus riquezas y recursos naturales”.

Asimismo, otro considerando reconoce la interdependencia entre los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y cultu-

rales. “Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”.

A partir de este marco normativo, hay un número importante de derechos laborales que son consagrados como derechos humanos, en el sistema americano, por medio de este Protocolo adicional, siguiendo la línea ya formulada por la Carta Americana de Garantías Sociales de 1947.

El Protocolo de San Salvador recoge, en el plano individual, los siguientes derechos laborales: el derecho al trabajo (Artículo 6), el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (Artículo 7), el derecho a una remuneración mínima (Inciso a, del Artículo 7), la libertad de trabajo (Inciso b, del Artículo 7), la promoción en el empleo (Inciso c, del Artículo 7), la estabilidad laboral (Inciso d, del Artículo 7), la seguridad e higiene en el trabajo (Inciso e, del Artículo 7), la prohibición del trabajo nocturno o labores insalubres o peligrosas para los menores de dieciocho años de edad (Inciso f, del Artículo 7), la prohibición de trabajos que pongan en peligro la salud, seguridad o moral de menores de dieciséis años de edad (Inciso g, del Artículo 7), la limitación de la jornada de trabajo (Inciso h, del Artículo 7), el derecho al descanso (Inciso i, del Artículo 7), las vacaciones pagadas (Inciso j, del Artículo 7), la remuneración de los días feriados (Inciso k, del Artículo 7) y derecho a la seguridad social (Artículo 9).

En el caso de los derechos colectivos, el Protocolo reconoce los derechos sindicales en el Artículo 8 y exige que los estados partes garanticen el derecho a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses (Inciso a, Numeral 1), el derecho a la huelga (Inciso b, Numeral 2) y nadie podría ser obligado a pertenecer a un sindicato (Numeral 3).

El Protocolo también señala los medios de protección de los derechos recogidos en su texto. Para ello se establece el mecanismo de denuncia ante la Comisión y, eventualmente, el sometimiento ante

Con la entrada en vigencia de la Convención Americana, se produjo una reforma en el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1979) para adecuarlo al nuevo mandato. Conforme al Artículo 41 de la Convención, se establecen las funciones y atribuciones de la CIDH: estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América (Inciso a); formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos dentro del marco de las leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos (Inciso b); preparar estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones (Inciso c); solicitar a los gobiernos de los estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos (Inciso d); atender consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los estados miembros, en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, prestarles el asesoramiento que éstos le soliciten (Inciso e); actuar respecto a las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la Convención (Inciso f); rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (Inciso g).

En palabras de Grossman (ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), se pueden agrupar las áreas de acción de la CIDH: "Primero, la Comisión cumple un rol como un órgano semijudicial de supervisión a través de su sistema de casos, midiendo la realidad global o conductas específicas de acuerdo a los criterios de la Convención Americana o a la Declaración Americana; en segundo lugar, la CIDH hace visitas *in loco* de carácter general o por razones específicas a países de la región; en tercer lugar, la Comisión se ocupa de áreas temáticas que se refieren a un derecho o asunto por su importancia para la democracia y los derechos humanos; en cuarto lugar, se realizan actividades de promoción; y por último la Comisión, como órgano principal de la OEA en materia de derechos humanos, efectúa actividades de reflexión y análisis del sistema y de su futuro" (Grossman, 1998, p. 155).

En el marco de las atribuciones reseñadas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este organismo elabora dos clases de informes: anuales y especiales. En ellos se pronuncia sobre los casos de violaciones de derechos humanos sometidos a su competencia y sobre la situación de los derechos humanos en estados miembros de la OEA, respectivamente.

2.1.1. Los informes anuales

Los informes anuales se encuentran dispuestos por el Inciso g) del Artículo 41 de la Convención Americana. Estos informes evidencian las labores cumplidas durante el último período anual de actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se presenta a la Asamblea General de los Estados Americanos. Si tomamos como referencia el último informe anual de 2000, se suele dividir de la siguiente forma: una introducción; un primer capítulo, referido a las bases jurídicas y actividades de la CIDH durante el período anual; un segundo capítulo, que trata sobre el sistema de peticiones y casos individuales que, a su vez, se divide entre las medidas cautelares, los casos declarados admisibles, los casos declarados inadmisibles, las soluciones amistosas y los informes de fondo; un tercer capítulo, que trata sobre el desarrollo de los derechos humanos en la región; un cuarto capítulo, que se refiere al seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH, en sus informes sobre países; un quinto capítulo, que trata sobre estudios especiales, que incluye los trabajos de las relatorías; y los anexos.

Para nuestro análisis, es importante mencionar el sistema de peticiones y casos individuales, y los estudios especiales, porque en ellos podemos encontrar pronunciamientos sobre la violación de derechos laborales en el hemisferio.

El *sistema de peticiones y casos individuales* tiene por sustento los ya mencionados Artículo 44, de la Convención Americana para los estados ratificantes del texto internacional, y el Artículo 20 del Estatuto de la CIDH para los estados que no son partes en la Convención. Desde el inicio de sus actividades, la Comisión ha recibido denuncias que aludían a la violación de derechos laborales, pero especialmente por la persecución o asesinato de dirigentes sindicales. Durante las dictaduras militares del hemisferio, estos hechos fueron constantes y abundantes, por lo que la CIDH cumplió

una valiosa labor, pronunciándose en reiteradas ocasiones sobre esta difícil situación.

Aunque el hemisferio cuenta, en la actualidad, con gobiernos democráticos y han disminuido notablemente este tipo de violaciones, todavía se siguen produciendo y la CIDH continúa con sus pronunciamientos. A modo de ejemplo, podemos señalar su pronunciamiento sobre el Caso 10.879 de Zenón Huamani, dirigente del sindicato de profesores de Ayacucho (Perú), recogido en el Informe anual de 1998. En él se señala la detención arbitraria y la posterior desaparición del dirigente sindical, cometido por las fuerzas públicas del Estado peruano. Otro caso muy grave fue el asesinato de Pedro Huillca, máximo dirigente de la Central Sindical de Trabajadores Peruanos, ocurrido en diciembre de 1992. Los familiares de la víctima han presentado una denuncia contra el Estado peruano por el referido hecho (Caso 11.768) y la CIDH ha decidido declararlo admisible, en su Informe anual de 1999.

Este panorama es bien evaluado por Tirado (ex presidente de la CIDH) cuando señala: "Hace ya algunos lustros desaparecieron del hemisferio las clásicas dictaduras militares y, no obstante que surgieron gobiernos autoritarios de nuevo cuño como el que recientemente padeció el Perú, el hemisferio se ha regido por gobiernos surgidos por el voto popular que apelan a la democracia. A pesar de ello, la situación de derechos humanos sigue siendo preocupante en la región, y hemos aprendido que bajo la forma democrática también se violan los derechos humanos. Por lo demás, las realidades nos han demostrado que nuestras democracias no son perpetuas, que múltiples factores conspiran contra ellas y que las violaciones generalizadas de los derechos humanos y la falta de una acción decidida para que ello no se produzca, se convierten en un poderoso factor que mina las democracias" (Tirado, 2001, p. 12).

Al lado de estos graves casos, la CIDH también analiza violaciones a los derechos humanos que afectan a los trabajadores de la región. A modo de ejemplo, podemos mencionar los que recientemente han sido declarados admisibles por la

Comisión. Los casos 11830 y 12038 de los 257 trabajadores despedidos del Congreso peruano (Informe 52/00 del 15 de junio de 2000). El caso 11670 de peticionarios argentinos que reclaman la violación de un conjunto de derechos, siendo uno de ellos la seguridad social por no producirse el reajuste de los montos de sus jubilaciones o pensiones² (Informe 03/01 del 19 de enero de 2001). El caso 12084 de los trabajadores despedidos por la Municipalidad de Lima y la Empresa de Servicios Municipales por el incumplimiento de las sentencias judiciales, que ordenan reincorporarlos a sus puestos de trabajo, además de dejar sin efecto las reducciones de las remuneraciones y se exige el cumplimiento de los pactos colectivos de trabajo (Informe 85/01 del 10 de octubre de 2001). El caso 12319 de la Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios del Perú por el incumplimiento de la sentencia judicial, que ordena el pago de sus beneficios sociales (Informe 86/01 del 10 de octubre de 2001). Todos estos casos no hacen sino reforzar la labor institucional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por proteger los derechos humanos laborales en la región.

Entre los estudios especiales de la CIDH se destaca el *Informe sobre la situación de los trabajadores migrantes y sus familiares en el hemisferio*. Durante las sesiones de mayo, de 1996, de la CIDH, se decidió considerar el tema de los trabajadores migrantes del hemisferio como materia para un informe. Para ello se constituyó un grupo de trabajo, que estaba presidido por un relator miembro de la Comisión. En el alcance del estudio no se analizarían las "personas desplazadas en el ámbito interno", los "apátridas" o los "refugiados". La decisión de la CIDH al incluir esta materia como objeto de análisis se sustenta en la preocupación "por el fenómeno de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias en consideración a su experiencia sobre la materia, en la cual ha podido observar a través de los años como consecuencia de sus visitas *in loco*, denuncias sobre violaciones de derechos humanos, o audiencias especiales, que los trabajadores migratorios y miembros de sus familias son sectores especialmente vulnerables de la sociedad y en muchas ocasiones objeto de abu-

2. Este caso resulta importante, porque la CIDH ha señalado en su pronunciamiento de admisibilidad que, si bien el derecho a la seguridad social no se encuentra contemplado en la Convención y sí en la Declaración, "esta circunstancia no excluye su competencia por razón de la materia", pues, en virtud del Artículo 29 de la Convención, la Comisión puede examinar violaciones de la Declaración.

sos y violaciones sistemáticas de sus derechos esenciales o desconocimiento de los mismos” (Informe 2000, párrafo segundo).

Su primer informe sobre los trabajadores migrantes y sus familias se incluyó dentro de los estudios especiales del informe anual de 1996. En los párrafos 10 y 11 de dicho informe, la Comisión recoge la definición internacional de trabajadores migrantes que usa la “Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y los miembros de sus familias”, de Naciones Unidas, la cual todavía no ha entrado en vigor. El término trabajador migrante se aplica a una persona que va a dedicarse, se dedica o se ha dedicado a una actividad remunerada en un Estado del cual no es nativo. Asimismo, la CIDH se compromete a elaborar un cuestionario dirigido a los estados miembros para evaluar la situación de los trabajadores migrantes y otro cuestionario separado, dirigido a las organizaciones no gubernamentales.

En el Informe de 1997, se menciona como avance la inclusión, dentro de la agenda de trabajo de las visitas *in loco* que realiza la CIDH, del tema de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias. Ejemplo de ellos son sus visitas a Canadá, República Dominicana y Argentina. Asimismo, se creó el Fondo Voluntario sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familias como medio de apoyo al desarrollo de las actividades del grupo de trabajo. Finalmente, se remitieron los cuestionarios elaborados por la CIDH.

El Informe de 1998 destaca la Declaración de Santiago, adoptada por los jefes de Estado y de gobierno, que participaron en la Segunda Cumbre de las Américas. En dicha reunión, se estableció, dentro de su Plan de acción, “velar por el cumplimiento y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias y adoptar medidas efectivas, entre ellas el fortalecimiento de la conciencia pública para impedir y erradicar violaciones a los derechos humanos y eliminar todas las formas de

discriminación contra los migrantes, particularmente la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia conexas”. Asimismo, señalan la recepción de las respuestas de algunos estados miembros al cuestionario remitido sobre la situación de los trabajadores migrantes y sus familias, en sus países.

El Informe de 1999 sobre los trabajadores migrantes y sus familias incluye una evaluación de las respuestas recibidas por parte de los estados miembros a algunas preguntas del cuestionario, enviado por la CIDH, sobre las prácticas *de iure* y *de facto*, respecto a los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias. Además, cuenta con un valioso análisis sobre la jurisprudencia del sistema interamericano sobre la materia. Se menciona que

Estos informes [anuales] evidencian las labores cumplidas durante el último período anual de actividades de la CIDH [...] Para nuestro análisis es importante mencionar el sistema de peticiones y casos individuales, y los estudios especiales, porque en ellos podemos encontrar pronunciamientos sobre la violación de derechos laborales en el hemisferio.

los dos órganos de protección —la Comisión y la Corte— han resaltado, en sus pronunciamientos, cuatro principios: (a) la prohibición de expulsiones masivas de extranjeros; nadie puede ser expulsado del territorio del cual es nacional (Artículo 22, numerales 5 y 6 de la Convención Americana); (b) el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial (artículos 8 de la Convención Americana y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares); (c) el derecho a la nacionalidad (Artículo 20 de la Convención Americana); (d) la protección a la familia (Artículo 17 de la Convención Americana).

El Informe de 2000 establece el objeto de la Relatoría Especial sobre trabajadores migrantes y sus familias, en el párrafo cuarto: “La Relatoría Especial tiene por objetivo estimular de manera preferente la conciencia por el pleno respeto de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias; formular recomendaciones específicas a los estados miembros sobre materias relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos de estas personas, a fin de que se adopten medidas progresivas en su favor; elaborar informes y estudios especializados sobre la materia; así como actuar con prontitud respecto a peti-

ciones o comunicaciones en donde se señale que los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias son vulnerados en algún Estado miembro de la OEA”.

Otro punto muy destacable que menciona el Informe 2000 es la medida provisional, otorgada por la Corte Interamericana, en su resolución del 18 de agosto de 2000, ante el pedido de la CIDH, por la expulsión de miles de haitianos y dominicanos de origen haitiano, quienes se encontraban en el territorio de República Dominicana. Esta medida provisional ha sido la primera resolución de la Corte que aborda esta materia, y asimismo, innova un criterio asentado por el órgano jurisdiccional, en sólo dictar este tipo de medidas para proteger los derechos a la vida y la integridad de las personas en riesgo, con lo cual se incluye en el marco de esta medida de protección el derecho de residencia en el país de origen. Como lo expresa la propia CIDH, en el párrafo 20 del Informe, “Lo importante de esta jurisprudencia desarrollada por el sistema interamericano de derechos humanos [...] radica en que es la primera vez que se pone en movimiento el mecanismo de medidas provisionales con el fin de: (a) frenar las expulsiones masivas de personas; (b) requerir a un Estado que se abstenga de expulsar de su territorio a determinadas personas; (c) requerir a un Estado que permita el retorno inmediato de determinadas personas a su territorio; y (d) requerir a un Estado que permita la reunificación familiar de determinadas personas”.

La labor desarrollada en los últimos años por la Relatoría Especial de los trabajadores migrantes y sus familias evidencia la problemática que sufre este sector vulnerable de la población del hemisferio. La globalización de la economía y los procesos de integración dentro del hemisferio van a profundizar la importancia de esta temática en la región.

2.1.2. Los informes especiales

Los informes especiales surgen a raíz de las visitas *in loco* que realiza la CIDH. “Durante las visitas *in loco*, la CIDH reúne valiosa información sobre la situación general de los derechos humanos en el territorio de los Estados, la cual facilita

la elaboración de los informes por países o el establecimiento de hechos. Sin embargo, las visitas *in loco* tienen un carácter general y no persiguen específicamente la investigación de casos individuales. En general, después de una visita *in loco*, la CIDH decide la elaboración de un informe especial teniendo en cuenta las denuncias recibidas sobre violaciones sistemáticas a los derechos humanos y las apreciaciones que se deriven de las observaciones que obtuvo sobre el terreno. Normalmente, la Comisión elabora informes especiales que cubren períodos de 3 a 5 años, según la situación de cada Estado” (Tirado, 2001, p. 6).

En el Informe de El Salvador (1978) se consideró conveniente incluir un capítulo que reseñase algunos indicadores socioeconómicos del país, amparándose en el mandato de la Declaración Americana. Luego, se continuó esa línea con el Informe de Haití (1979) y desde esa fecha se incluyen en los informes un capítulo sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

Hemos seleccionado los últimos informes especiales de la CIDH³ y luego los agrupamos de acuerdo a las materias más importantes. A continuación presentamos un panorama de sus pronunciamientos sobre los derechos laborales y la situación de los trabajadores en la región.

El primer tema relevante es el *marco de protección de los derechos sociales*. Sin duda, la discusión sobre la justiciabilidad y progresividad de los derechos sociales se encuentra presente en los pronunciamientos de la CIDH. Ya la Comisión había adelantado, antes de la entrada en vigencia del Protocolo de San Salvador, que en modo alguno se encontraba condicionado dentro del ámbito del sistema interamericano la tutela de manera directa de los derechos económicos, sociales y culturales a este hecho. El Artículo 26 de la Convención Americana genera obligaciones internacionales directas. “Si bien el artículo 26 no enumera medidas específicas de ejecución, dejando que el Estado determine las medidas administrativas, sociales, legislativas o de otro tipo que resulten más apropiadas, expresa la obligación jurídica por parte del Estado de encarar dicho proceso de determinación y de adoptar medidas progresivas en ese campo.

3. Los Capítulos II, V y VII del Informe de Brasil (1997), el Capítulo VIII del Informe de México (1998), el Capítulo III del Informe de Colombia (1999), el Capítulo IX del Informe de República Dominicana (1999), el Capítulo VI del Informe de Perú (2000) y el Capítulo V del Informe de Paraguay (2001).

El principio de desarrollo progresivo establece que tales medidas se adopten de manera que constante y consistentemente promueven la plena efectividad de esos derechos”⁴.

En esa línea de argumentación, la CIDH, en el Informe de Colombia (1997), sostiene que es insuficiente la existencia de normas legales o de proyectos gubernamentales para entender que los derechos son respetados o garantizados en la realidad. “Lo esencial es que los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en las normas internacionales y constitucionales reseñados tengan plena vigencia en la vida cotidiana de cada uno de los habitantes de Colombia, garantizando, de este modo, un mínimo de condición de vida digna a los mismos” (Informe de Colombia 1997, párrafo 5). Luego, la Comisión aborda el tema de la progresividad de los derechos sociales: “El carácter progresivo del deber de realización de alguno de estos derechos, según lo reconocen las propias normas citadas, no implica que Colombia puede demorar la toma de todas aquellas medidas que sean necesarias para hacerlos efectivos. Por el contrario, Colombia tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en dichas normas. Bajo ningún motivo, el carácter progresivo de los derechos significa que Colombia puede diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para su completa realización” (párrafo 6). La Comisión termina señalando que se exige como mínimo que la vigencia y el acceso de la población a los derechos sociales no se reduzca con el tiempo, con lo que la cobertura se convierte en un importante criterio de medición del cumplimiento progresivo de este tipo de derechos.

Con el Informe de Perú (2000), la CIDH avanza sobre el tema de la progresividad de los derechos sociales, precisando cuándo puede configurarse una violación a este tipo de derechos: “El carácter progresivo con que la mayoría de los ins-

trumentos internacionales caracteriza las obligaciones estatales relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales implica para los Estados, con efectos inmediatos, la obligación general de procurar constantemente la realización de los derechos consagrados sin retrocesos. Luego, los retrocesos en materia de derechos económicos, sociales y culturales pueden configurar una violación, entre otras disposiciones, a lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana” (Informe de Perú 2000, párrafo 11).

Si el Informe de Colombia es un valioso instrumento de análisis en cuanto al avance o retroceso de la cobertura de la población para acceder a los derechos sociales, en el Informe de Perú se agrega otro importante elemento de análisis: la

La labor desarrollada en los últimos años por la Relatoría Especial de los trabajadores migrantes y sus familias, evidencia la problemática que sufre este sector vulnerable de la población del hemisferio.

disminución de la protección normativa de los derechos. “Al respecto, la CIDH estima importante resaltar que la Constitución peruana de 1993 eliminó algunas disposiciones importantes sobre derechos económicos y sociales que existían en la Constitución de 1979, tales como el derecho a alcanzar un nivel de vida

que permita a la persona asegurar su bienestar y el de su familia (artículo 2.15), el derecho a la alimentación (artículo 18) y diversos aspectos relacionados con el derecho al trabajo” (Informe de Perú 2000, párrafo 12). Por ello, la Comisión considera que “la eliminación efectuada por Perú del carácter constitucional de algunos de tales derechos constituye un retroceso en la materia” (párrafo 13).

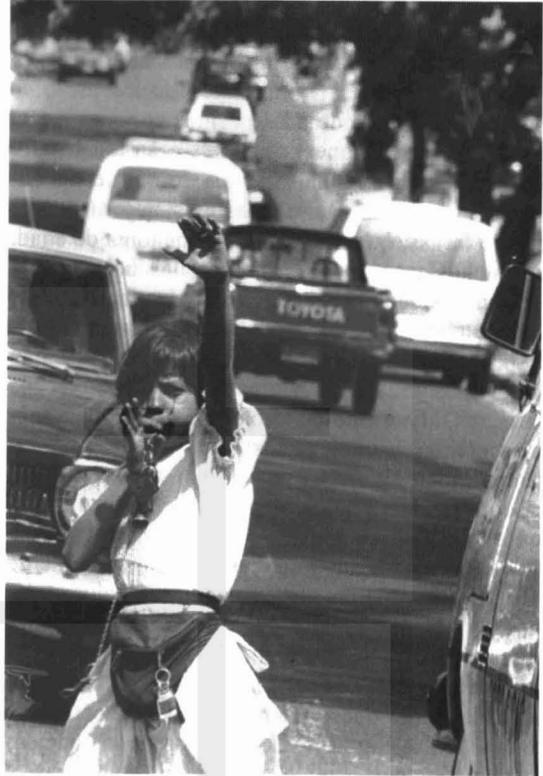
En el Informe de Paraguay 2001, la CIDH trata el tema de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles y políticos con los derechos sociales, especialmente en el plano de las violaciones a estos derechos. “Con el transcurso del tiempo se ha ido reconociendo la indivisibilidad e interdependencia entre los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos civiles y políticos. Teniendo en cuenta esa indivisibilidad de los derechos humanos, la Comisión desea puntualizar

4. Véase el Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador (1996), p. 25.

que la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae aparejada una violación de derechos civiles y políticos. En efecto, una persona que no recibe adecuado acceso a la educación puede ver mermada su posibilidad de participación política o su derecho a la libertad de expresión. Una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud verá disminuido en diferentes niveles, o violado de un todo, su derecho a la vida. Esta situación puede darse en diferentes grados, según la medida de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, pudiendo sostenerse en términos generales que a menor disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, habrá un menor disfrute de los derechos civiles y políticos. En este contexto, una situación de máxima violación de los derechos económicos, sociales y culturales significará una máxima violación de los derechos civiles y políticos. Ello es lo que sucede cuando nos encontramos con una situación de pobreza extrema” (Informe de Paraguay 2001, párrafo 4).

En este mismo Informe, la CIDH agrega otro elemento de análisis para la protección de los derechos sociales: el uso de los fondos destinados a gastos sociales. “A menudo se sostiene que lo reducido de los recursos públicos constituye un impedimento para la plena realización de los derechos económicos y sociales. Al respecto debe tenerse en cuenta que es frecuente que los recursos destinados por el Estado para tales rubros sean insuficientes, pero además debe tomarse en cuenta que no sólo se trata de cuánto se destina a gastos sociales, sino también la manera en que los fondos son utilizados” (Informe de Paraguay 2001, párrafo 12).

Finalmente, el Informe plantea el tema de la extrema pobreza como violador generalizado de los derechos humanos: “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que la extrema pobreza constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un



monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos” (Informe de Paraguay 2001, párrafo 17).

Con estos resúmenes de los pronunciamientos de la CIDH queda muy claro el marco de protección de los derechos sociales, en el sistema interamericano de derechos humanos.

Una segunda materia prioritaria para la Comisión en sus informes es el *trabajo infantil*, en los países de la región. La Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, aprobada en 1998, ha resaltado como una tarea de la humanidad la abolición efectiva del trabajo infantil y la CIDH no es ajena a esa labor. En el Informe de Brasil de 1997, resalta la explotación

del trabajo del menor como una forma de violencia contra este sector de la población. Si bien la legislación brasilera es protectora de los menores de edad, el trabajo de adolescentes con sustancias tóxicas, en condiciones insalubres o en locales peligrosos resulta ser una práctica común, especialmente en la industria. Además existen jornadas de trabajo largas, que impiden a los menores de edad, en muchos casos, poder asistir a la escuela o verse en la necesidad de abandonarla (párrafo 41). Este tipo de ejemplos se reproducen en otras actividades económicas y en algunos casos se presentan otros tipos graves de violaciones a los derechos humanos. "Este tipo de trabajo se desarrolla generalmente en haciendas distantes de los grandes centros y en algunas usinas o empresas del país, en donde niños y adolescentes desempeñan trabajos expresamente pesados, como cortar caña de azúcar o bambú. Sus jornadas son comúnmente de 10 a 12 horas diarias y sus sueldos son bajos. Además, se ven obligados a pagar caro por los bienes necesarios para su sustento. Esto los lleva a contraer deudas con sus patronos, que van aumentando cada día y que obviamente no pueden saldar con sus bajos ingresos. Los dueños de las haciendas, por su parte, no les permiten abandonar el sitio de trabajo a menos que salden previamente sus deudas con ellos y contratan pistoleros para evitar que se fuguen. Los pistoleros a sueldo usan la fuerza para cumplir su cometido, llegando a veces hasta el asesinato. Todo lo anterior hace que la situación de los menores se transforme en una relación de servidumbre, ya que a raíz de este círculo vicioso de bajos ingresos y deudas crecientes, quedan prácticamente hipotecados de por vida con la hacienda. Cabe señalar, además, que se ha informado a la Comisión que estos menores manejan instrumentos y máquinas peligrosas, sin ningún tipo de protección, y es común que sufran accidentes graves de trabajo que, en general, no son denunciados a las autoridades por miedo a las represalias de los patronos" (Informe de Brasil 1997, párrafo 42).

Ejemplos como el descrito en Brasil también se repiten en el Informe sobre Paraguay: "Existen casos de contratación de mano de obra infantil en condiciones que rayan en la explotación ilegal, por las malas condiciones para la salud y la seguridad, además de la baja remuneración. Según fuentes de

la Central Nacional de Trabajadores (CNT), las últimas denuncias provienen del sector servicios, como el caso de supermercados que hacen trabajar por 14 ó 16 horas de edad, con remuneraciones ínfimas" (Informe de Paraguay 2001, párrafo 36).

También las cifras del número de menores que trabajan aumentan anualmente en la región. En su Informe de México de 1998, la Comisión reproduce las consecuencias de este proceso para ese país, las cuales pueden extenderse a todo el hemisferio. "De acuerdo al informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de 1996, también aumentó el número de niños que empiezan a trabajar más temprano. En 1970, el 6.2 por ciento de los niños entre 10 y 14 años de edad estaban empleados. Este número casi fue duplicado a 12.3 por ciento en 1990, manteniéndose elevado en 1995 con un 11.1 por ciento. Ello lleva a que un importante porcentaje de jóvenes mexicanos carezca de oportunidades de progreso, y que se encuentren frente a una situación propicia al delito y la violencia, empeorando la situación de los derechos humanos" (Informe de México 1998, párrafo 595).

El trabajo infantil es un problema socioeconómico en la región y, al mismo tiempo, representa una grave violación a los derechos humanos. Es insuficiente una legislación que lo regule o hasta lo prohíba, sino viene acompañada con una protección real hacia los menores y con políticas públicas que propicien su desaparición.

La CIDH también ha estudiado el tema del *trabajo de las mujeres*, en el cual se presentan graves violaciones a los derechos humanos. Tal vez el caso más relevante sea el de las mujeres haitianas que viven en República Dominicana. "El trabajo de la mujer haitiana en los campos de caña es discriminado. Aproximadamente, un 5 por ciento de los cortadores de caña son mujeres, a quienes se les paga la mitad de lo que reciben los hombres. Según se señaló, el Consejo Estatal del Azúcar no tiene registro de las mujeres que viven en los bateyes⁵ y la única función que les atribuyen es la de que garanticen la presencia de los braceros en las siguientes zafras" (Informe de República Dominicana 1999, párrafo 347). A esto se agrega que "las mujeres haitianas son víctimas de violaciones sexuales y no tienen a quien recurrir, pues incluso los jefes de bateyes, guardias campestres y agentes

5. Son los lugares de trabajo y residencia, en las haciendas de explotación del azúcar en República Dominicana.

de migración abusan de ellas, amenazándolas con deportarlas a ellas o a sus familiares si no acceden a sus requerimientos” (párrafo 349).

Otro ejemplo que merece destacarse es el que se produjo en Perú, durante el gobierno de Fujimori, cuando se eliminaron los derechos de las mujeres relacionados con la maternidad. Para la CIDH, esto constituye un claro retroceso en materia de derechos laborales (Informe de Perú 2000, párrafo 23).

El *trabajo forzoso* es otra de las graves violaciones de los derechos humanos que se producen en la región. La CIDH ha retratado de manera descarnada dicha violación en su Informe sobre Brasil. “Al llegar los trabajadores a la plantación donde deberán trabajar, encuentran que ya son ‘deudores’ de los contratistas por el transporte y la comida del traslado; tienen además que pagar su comida y habitación en el establecimiento; y que las condiciones de trabajo son mucho peores de lo prometido y en general ilegales. Sea porque el salario es menor del prometido o porque se mide por hectárea trabajada y las condiciones son más difíciles de las que les habían indicado, el salario real no alcanza para enfrentar las ‘deudas’ que se les imputan. Al mismo tiempo se les amenaza que no pueden abandonar la hacienda sin hacer efectivo previamente el pago. Cuando a veces lo intentan, sicarios de los contratistas los detienen encañonándolos con armas de fuego, y en caso de que no acepten la amenaza, les disparan. Como las haciendas son aisladas, estas tentativas de lograr la libertad son difíciles y riesgosas, y en muchos casos les significan la muerte” (Informe de Brasil 1997, párrafo 22).

Un tema muy discutido es el *derecho al trabajo*, especialmente por el argumento de que es imposible alcanzar el pleno empleo en las sociedades. La CIDH no se ha mantenido ajena a pronunciarse sobre la situación de este derecho en la región y sus consecuencias dentro de los países del hemisferio. En el Informe de Perú, expone clara-

mente sus criterios al confrontar los despidos masivos de trabajadores y el derecho al trabajo. “La Comisión considera particularmente relevantes los mencionados aspectos, puesto que el derecho al trabajo es un derecho humano de muy especial relevancia, que atañe al disfrute de muchos otros derechos. Al respecto, debe significarse, que el derecho al trabajo es el primero de los derechos a que se refiere el Protocolo de San Salvador. Dicho instrumento, en sus artículos 6 y 7, establece que los Estados se comprometen ‘a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo’ y que deben garantizar en sus legislaciones,

de manera particular, ‘una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias’” (Informe de Perú 2000, párrafo 25).

El tema de *los salarios* también ha sido recurrente en los informes especiales de la Comisión. Ello es entendible por los problemas surgidos en la región por las políticas de ajuste y de flexibilización laboral

implementadas por la mayoría de los gobiernos. Con el Informe de México se inicia ese balance. “El proceso de desregulación y apertura económica que se ha desarrollado en México desde los años ochenta ha incluido la desregulación de los salarios. La consecuencia de este proceso ha sido un crecimiento de la desigualdad de los salarios de los trabajadores mexicanos. En 1984, antes de la reforma, el coeficiente de desigualdad era de 0.43, subiendo a 0.48 en 1992. La CIDH estima que el desafío de la globalización está en aprovechar las oportunidades de expandir empleos, aumentar ingresos y ayudar a aquellos que pueden ser marginados o desplazados, a fin de que puedan adquirir las calificaciones necesarias para competir en un nuevo ambiente global” (Informe de México 1998, párrafo 559).

En el caso específico del salario mínimo, la CIDH ha verificado que en muchos países de la región no se cumple con este derecho. En Para-

En el Informe de Paraguay 2001, la CIDH trata el tema de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles y políticos con los derechos sociales [...] “Teniendo en cuenta esa indivisibilidad de los derechos humanos, la Comisión desea puntualizar que la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae aparejada una violación de derechos civiles y políticos...”

guay, "la Comisión ha recibido información [que] se refiere al incumplimiento del salario mínimo por parte de empresas y de otros sectores de la economía. Al respecto se señala que el sector patronal utiliza la presión de los informales en el mercado de trabajo para flexibilizar de hecho los niveles de remuneración" (Informe de Paraguay 2001, párrafo 36). En el caso peruano, inclusive el salario mínimo no cubre el costo de la canasta familiar básica (Informe de Perú 2000, párrafo 24).

Hay también pronunciamientos sobre la *jornada de trabajo*, en los cuales se menciona el caso de Paraguay como el país donde no se producen constantes violaciones al horario máximo. Sin embargo, el caso más patético es el sector transporte, con choferes que trabajan 16 horas al día sin recibir los beneficios laborales establecidos en la ley (Informe de Paraguay 2001, párrafo 36).

Tampoco escapan pronunciamientos de la CIDH sobre violaciones a la *libertad sindical*. La Comisión en el Informe de Paraguay expresa con claridad su competencia en esta materia. "La Comisión tiene competencia respecto a denuncias individuales contra Estados parte del Protocolo de San Salvador en relación a ciertos aspectos de los derechos sindicales. En efecto, conforme al Artículo 8 (1) (a) de dicho instrumento, los Estados Partes, entre ellos Paraguay, se comprometen a garantizar el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección para la protección y promoción de sus intereses. A su vez, el Artículo 19 (6) de dicho Protocolo contempla que si el derecho antes mencionado, entre otros, fuese violado por 'una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, la situación podría dar lugar, mediante la participación' de la CIDH y de la Corte Interamericana, a la aplicación del sistema de peticiones individuales establecido en la Convención Americana" (Informe de Paraguay 2001, párrafo 41).

La *seguridad social* ha sido también objeto de protección por la Comisión. Los dos pronunciamientos más destacables son sobre Perú y Paraguay. Por un lado, en el caso peruano, se menciona la violación de un conjunto de derechos fundamentales por parte del Estado. "La Comisión

Interamericana [...] ha venido recibiendo diversas denuncias respecto a los problemas que se presentan en Perú en relación al derecho de seguridad social. Durante su visita *in loco* a Perú, la CIDH se reunió con varios grupos de pensionistas que le informaron sobre la precaria situación en que se encuentran viviendo. Asimismo, la Comisión fue informada que mediante el Decreto Legislativo No. 817, el Estado peruano desconoció el principio de nivelación de pensiones que se encontraba consagrado en el Decreto Ley No. 20530. Se señala que el nuevo Decreto estableció de manera retroactiva nuevos criterios, y procedió a declarar ilegales pensiones que se habían otorgado bajo el sistema anterior, afectando directamente o indirectamente a miles de personas. Asimismo, la Comisión conoció que mediante el Decreto Ley No. 25967 se desconocieron, también de manera retroactiva, los derechos de miles de pensionistas suje-

tos al régimen pensionario administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social. Al respecto, la Comisión fue informada que aunque el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los mencionados Decretos Leyes Nos. 817 y

El trabajo infantil es un problema socioeconómico en la región y, al mismo tiempo, representa una grave violación a los derechos humanos.

25967, el Estado promulgó nuevas leyes de similar contenido, y que en los contados casos en que los pensionistas han logrado demandar y ganar en un juicio, el Estado no ha cumplido con las sentencias definitivas y firmes dictadas en su contra" (Informe de Perú 2000, párrafo 26).

Por otro lado, en el caso paraguayo, la CIDH, apoyándose en pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo, señala las graves deficiencias que tiene el derecho a la seguridad social en Paraguay. "La situación del Derecho a la Seguridad Social en Paraguay reviste características dramáticas, ya que un porcentaje excesivamente escaso de la población tiene acceso al mismo [...] Entre los principales problemas se encuentran la baja cobertura, los elevados niveles de evasión y la poca transparencia [...] La falta de protección por invalidez, la atención durante la vejez y la muerte son particularmente dramáticas en el sector rural, pues los ciudadanos más protegidos se concentran en el área metropolitana de Asunción [...] Los niveles de evasión son exageradamente elevados: más del 60 por ciento, de acuerdo

con las propias autoridades del Instituto de Previsión Social (IPS), principal entidad previsional [...] Respecto al manejo de las entidades, subsiste una absoluta falta de transparencia, tanto en la administración de los fondos como en las informaciones que se presentan sobre la realidad del sistema” (Informe de Paraguay 2001, párrafo 43).

Este repaso por los pronunciamientos de los informes especiales muestra la importancia de la cual gozan los derechos laborales en el trabajo de la Comisión, materializando la justiciabilidad de este tipo de derechos dentro del sistema de protección interamericana. Pero también en el plano jurisdiccional de la Corte Interamericana se han producido notables avances en su protección.

2.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Convención Americana estableció la competencia de la Corte Interamericana en los artículos 62, numerales 4 y 64. El Artículo 62, numeral 4, establece la competencia adjudicatoria o contenciosa. “La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por la declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial”. En el Artículo 64 se establece la competencia consultiva de la Corte sobre la interpretación de la Convención y otros instrumentos concernientes a la protección de los derechos humanos a pedido de los estados miembros de la OEA y de varios órganos de la misma.

Asimismo, la Convención Americana otorgó capacidad a la Corte para, en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, poder tomar las medidas provisionales que considere perti-

nentes en los asuntos que esté conociendo. Si se tratare de asuntos que aún no han sido sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión (Artículo 63, numeral 2).

La Corte Interamericana se instaló oficialmente el 3 de septiembre de 1979, en San José de Costa Rica, lugar designado para sede. Se encuentra conformada por siete jueces de los estados miembros de la OEA. La Comisión o los Estados Partes son los únicos que pueden someter un caso a la decisión de la Corte. La Comisión cuenta con criterios para decidir cuáles casos deben enviarse a la Corte: la jerarquía del derecho violado, el impacto para el sistema en su conjunto, la riqueza del expediente, los recursos humanos y materiales que tiene la Comisión y la distribución de casos por países (Grossman, 1998, pp. 159-160).

Al igual que la Comisión, la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre temas laborales,

pero en una menor proporción, debido a la gravedad y al tipo de violaciones a los derechos humanos que se presentan en la región. La mayor parte de los casos judiciales que afectan a los trabajadores son resoluciones de la Corte, las cuales condenan a los estados por detenciones y desapariciones de dirigentes sindicales. Un ejemplo es el Caso No. 22 de Caballero Delgado y Santana, en el cual la Corte Interamericana, por medio de su sentencia del 8 de diciembre de

“La CIDH considera que la extrema pobreza constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, [...] la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos” (Informe de Paraguay 2001, párrafo 17).

1995, resolvió que la República de Colombia había violado, en perjuicio de Isidro Caballero Delgado, dirigente sindical del magisterio, y de María del Carmen Santana, los derechos a la libertad personal y a la vida, contenidos en los artículos 7 y 4, en relación con el Artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al lado de este tipo de casos resueltos por la Corte, debemos resaltar la mencionada medida provisional sobre los trabajadores haitianos que laboraban en República Dominicana, la opinión

consultiva sobre la filiación obligatoria de los periodistas de Costa Rica y la sentencia de 270 trabajadores despedidos en Panamá.

El *Caso de haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana* fue una solicitud de medida provisional, presentada por la CIDH, el 30 de mayo de 2000, en favor de personas haitianas y dominicanas de origen haitiano, sujetas a la jurisdicción de República Dominicana y quienes corren el riesgo de ser "expulsadas" o "deportadas" colectivamente. La mayoría de estas personas labora como trabajadores de la zafra, en las instalaciones del Consejo Estatal del Azúcar. La Corte Interamericana se pronunció en su Resolución del 18 de agosto de 2000, otorgando la medida provisional. Destaca, en la resolución, los requerimientos a República Dominicana para que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de Benito Tide Méndez, Antonio Sension, Andrea Alezy, Janty Fils-Aime y William Medina Ferreras. Asimismo, que se abstenga de deportar o expulsar de su territorio a Benito Tide Méndez y Antonio Sension. También que permita el retorno inmediato a su territorio de Janty Fils-Aime y William Medina Ferreras.

Otro caso importante es la Opinión Consultiva de Costa Rica por la *colegiación obligatoria de los periodistas*. El gobierno de ese país, mediante comunicación del 8 de julio de 1985, sometió a la Corte Interamericana una solicitud de opinión consultiva sobre la interpretación de los artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la colegiación obligatoria de los periodistas y sobre la compatibilidad de la Ley No. 4420 del 22 de septiembre de 1969, la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica, con las disposiciones de los mencionados artículos. Si bien este caso no se encuentra directamente vinculado a un tema laboral, tiene relevancia respecto a la libertad de trabajo y al derecho de asociación. La Corte Interamericana se pronuncia en la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, señalando que la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse o para transmitir información, es incompatible con el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que la Ley No. 4420 del 22 de septiembre de 1969, la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa

Rica, objeto de la presente consulta, en cuanto impide a ciertas personas pertenecer al Colegio de Periodistas y, por consiguiente, el uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse y transmitir información, es incompatible con el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin duda, el caso más importante en materia laboral resuelto por la Corte Interamericana es el de *Baena Ricardo y otros* (Caso No. 72). Este caso se produce por el despido de 270 trabajadores estatales por parte del Estado de Panamá. El 16 de octubre de 1990, la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales presentó al gobierno de Panamá un pliego de peticiones de carácter laboral, relativo a ciertos cambios propuestos en su programa político de gobierno. El 16 de noviembre de 1990, el Estado rechazó las solicitudes presentadas. Ello provocó que la organización sindical convocase a una marcha para el 4 de diciembre de 1990 y un paro laboral de 24 horas al día siguiente. En esa fecha se realizó la marcha programada, pero, paralelamente, el ex jefe de la Policía Nacional, el coronel Eduardo Herrera, y otros militares detenidos huyeron de la cárcel y se tomaron el cuartel principal de la Policía Nacional, durante la noche de ese día y parte del día siguiente. El Estado panameño vinculó este hecho con la marcha organizada por los dirigentes sindicales, razón por la cual éstos decidieron suspender el paro, el 5 de diciembre de 1990. A pesar de ello, el Estado consideró que la acción sindical se encontraba vinculada a las acciones que tenían por fin derrocar al gobierno, por lo que propuso el despido masivo de todos los trabajadores que habían participado en la marcha, para lo cual remitió un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa. El 10 de diciembre de 1990, sin esperar la aprobación de la ley y su entrada en vigencia, el Estado comenzó una política sistemática de despidos masivos de trabajadores en empresas públicas, la cual concluyó con la destitución de las 270 personas peticionarias del caso. El 14 de diciembre de 1990, la Asamblea Legislativa panameña aprobó el proyecto de ley, enviado por el poder ejecutivo (Ley 25), según el cual se adoptaban medidas tendientes a proteger la democracia y el orden jurídico constitucional, en las entidades gubernamentales, con carácter retroactivo. En razón de ello, el procedimiento de carácter laboral que debía seguirse en un juzgado de trabajo, conforme a la normativa vigente, en el momento en que ocurrieron los hechos, se reemplazó por un

reclamo contencioso administrativo extraordinario, totalmente ajeno al ámbito laboral. Los reclamos fueron desestimados en su totalidad por la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema. Los 270 trabajadores destituidos presentaron sus reclamos, ajustándose a las leyes vigentes. Sin embargo, sus reclamos fueron tramitados conforme al procedimiento creado en la Ley 25, argumentando que dichas leyes habían sido dejadas sin efecto o modificadas parcialmente.

La Comisión recibió la denuncia de los 270 trabajadores y se pronunció en el Informe No.37/97 del 16 de octubre de 1997. En él se concluye que se violaron los derechos humanos de los peticionarios y que se rechazaron todos sus reclamos. Por ello, se dispuso recomendar al Estado panameño disponer la reincorporación de los trabajadores despedidos en sus respectivos puestos de trabajo o en otros con las mismas condiciones en las que prestaban servicios, en el momento de ser destituidos, reconocerles los salarios caídos y los demás beneficios laborales a los que tenían

derecho; y pagarles una indemnización por los daños causados por el despido injustificado del cual fueron objeto. Sin embargo, el Estado panameño rechazó el informe de la CIDH, aduciendo obstáculos, motivaciones y fundamentos jurídicos del derecho interno, los cuales le impedían ejecutar las recomendaciones emitidas. La Comisión decidió someter el caso a la Corte. La Corte Interamericana emitió dos sentencias, la primera para resolver las excepciones preliminares y, la segunda para resolver las cuestiones de fondo.

La sentencia sobre excepciones preliminares se produjo el 18 de noviembre de 1999. En ella queremos destacar la resolución de la segunda excepción formulada por Panamá al caso. El Estado panameño argumenta que la CIDH no debió aceptar la denuncia presentada, porque existía duplicidad de procedimientos, pues los trabajadores habían presentado una queja ante los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo. Señalan que en un caso similar la Comisión Europea de Derechos Humanos, al analizar los casos presentados del Artículo 27.1 de la Convención Euro-

pea de Derechos Humanos, que en sustancia y redacción es similar al Artículo 46.1 de la Convención Americana, ha sido constante en rechazar la admisión de un caso cuando ha sido previamente sometido a la Organización Internacional del Trabajo. La Corte resuelve que para que exista duplicidad se requiere que exista identidad entre los casos y que en el presente caso, sólo la parte demandada ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo es la misma, el Estado panameño, pues la parte demandante no es idéntica.

Tampoco hay identidad en el fundamento legal, porque en la demanda ante la Corte se alegan violaciones a los artículos 8 (Garantías judiciales), 9 (Principio de legalidad y de retroactividad), 16

(Libertad de asociación) y 25 (Protección judicial), en relación con el Artículo 1.1; 2; 33 y 50.2. La denuncia presentada ante el Comité de Libertad Sindical se basó en las violaciones a los Convenios 87 (Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación) y 98 (Con-

“La Comisión considera particularmente relevantes los mencionados aspectos, puesto que el derecho al trabajo es un derecho humano de muy especial relevancia, que atañe al disfrute de muchos otros derechos...”

venio sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva) de la Organización Internacional del Trabajo. Por lo tanto, el objeto tampoco es el mismo, ya que el órgano de control conoció sólo lo relativo al derecho a la libertad sindical y sobre el derecho laboral, en general, y ante la Corte se planteó una serie de derechos no comprendidos en la denuncia interpuesta ante el Comité de Libertad Sindical. Asimismo, la sentencia subraya que la naturaleza de las recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical es diferente a la de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana. En el primer caso se trata de un acto propio de un órgano de la Organización Internacional del Trabajo con el efecto jurídico propio de una recomendación a los estados. En el segundo, se trata de una sentencia que, en los términos de la Convención, es definitiva e inapelable (Artículo 67) y de obligatorio cumplimiento (Artículo 68.1). Por ello, no existe duplicidad de procedimientos en el caso.

La sentencia sobre la cuestión de fondo del caso se produjo el 2 de febrero de 2001. De dicha

sentencia queremos destacar el razonamiento de la Corte Interamericana sobre la violación del Artículo 16 de la Convención Americana sobre la Libertad de Asociación. La Corte sostiene que "la libertad de asociación, en materia de libertad sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programas de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad". Esta noción de la Corte Interamericana se inspira en los Convenios

87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Libertad Sindical. Asimismo, la Corte considera que "la libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el *corpus iuris* de los derechos humanos". Igualmente, la libertad de asociación, en materia sindical, recogido por el Artículo 16 de la Convención Americana, comprende un derecho y

una libertad, "el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de aquel precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse". Refiriéndose a los hechos del caso, la Corte considera que al despedirse a los trabajadores estatales, "se despidió a dirigentes sindicales que se encontraban vinculados en una serie de reivindicaciones. Aún más, se destituyó a los sindicalistas por actos que no constituían causal de despido en la legislación vigente al momento de los hechos. Esto demuestra que, al asignarle carácter retroactivo a la Ley 25, siguiendo las órdenes del Poder Ejecutivo, se pretendió darle fundamento a la desvinculación laboral masiva de dirigentes sindicales y de trabajadores del sector pú-

blico, actuación que sin duda limita las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales en el mencionado sector".

En el mismo apartado de la sentencia, la Corte Interamericana recoge los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo, como elementos válidos de su análisis del caso. "Para arribar a conclusiones sobre si el Estado vulneró el derecho de libertad de asociación, la Corte toma particularmente en cuenta las afirmaciones contenidas en la demanda de la Comisión (Interamericana), las constancias que figuran en el expediente y las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, al resolver el caso No. 1569, las cuales no fueron contradichas o desvirtuadas por el Estado, en relación con los siguientes hechos: (a) que

la Ley 25 se expidió 15 días después de los hechos que dieron origen al presente caso; (b) que no se observó la normativa referente al fuero sindical en relación con el despido de trabajadores; (c) que fueron obstruidas las instalaciones e intervenidas las cuentas bancarias de los sindicatos; y (d) que numerosos trabajadores despedidos eran dirigentes de organizaciones sindicales".

También la sentencia aborda el tema del fuero sindical de los dirigentes al analizar el caso. "La Corte observa que, al contemplar la Ley 25, en su Artículo 1, la posibilidad de destitución de trabajadores que ocuparan 'cargos en las juntas directivas de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de servidores públicos con independencia de la existencia o no del fuero sindical', y al derogar la Sección Segunda del Capítulo VI del Título I del Libro III del Código de Trabajo, así como el Artículo 137 de la Ley 8 del 25 de febrero de 1975, aquella ley estaba no sólo permitiendo la desvinculación laboral de los dirigentes sindicales, sino abrogando los derechos que les otorgaban estas últimas normas al regular el proceso de despido de los trabajadores que gozaban de fuero sindical. Las disposiciones conteni-

[...] los casos en que la Corte establezca que se ha producido la violación de un derecho o libertad consagrado en la Convención, disponen el restablecimiento del goce del derecho o libertad conculcado, pudiendo asimismo ordenar una indemnización compensatoria por el daño producido, siendo obligatorio para el Estado el cumplimiento de la sentencia.

das en los artículos 1 y 4 de la Ley 25 fueron puestas en práctica con efectos retroactivos, permitiendo que se dejasen de lado los procedimientos que debían aplicarse de acuerdo con la legislación vigente al momento de los hechos, y acarrearón el despido de un amplio número de dirigentes sindicales, con lo cual se afectó gravemente la organización y la actividad de los sindicatos que agrupaban a los trabajadores, y se vulneró la libertad de asociación sindical”.

Para la Corte no ha sido demostrado que las medidas adoptadas por el Estado panameño fueron necesarias para salvaguardar el orden público, ni que guardasen relación con el principio de proporcionalidad, por lo que las medidas no cumplieron con el requisito de necesidad, en una sociedad democrática, tal como lo señala el Artículo 16.2 de la Convención. Por ello, la Corte concluye que “el Estado violó el derecho a la libertad de asociación consagrado en el Artículo 16 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores”.

En la parte resolutive de la sentencia, la Corte ordena a Panamá pagar los salarios caídos y los demás derechos laborales que correspondan a los 270 trabajadores; reintegrarlos en sus cargos y si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo, que respeten las condiciones, los salarios y las remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos; pagar a cada uno de los trabajadores la suma de tres mil dólares por concepto de daño moral; y pagar al conjunto de los 270 trabajadores la suma de cien mil dólares como reintegro de gastos generados por las gestiones realizadas por las víctimas y sus representantes, y la suma de veinte mil dólares como reintegro de costas⁶.

El caso *Baena Ricardo y otros* representa, dentro del sistema interamericano de los derechos hu-

manos, la consolidación de un proceso de los órganos de control para proteger los derechos humanos laborales del hemisferio. Sin embargo, la protección sería incompleta si no se asegurase el cumplimiento de las sentencias internacionales de la Corte, en los sistemas jurídicos nacionales. Este es, sin duda, uno de los temas más controvertidos de los sistemas judiciales internacionales, la supuesta carencia de ejecutividad de sus sentencias⁷. En el caso del sistema interamericano, esto se encuentra normado por la propia Convención Americana cuando regula el cumplimiento de las decisiones de la Corte, en su Artículo 68. Así, el Numeral 1 señala que “Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”; mientras que el Numeral 2 establece que “La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado”. Este artículo se complementa con lo prescrito en el Artículo 63, Numeral 1 de la Convención: “Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización de la parte lesionada”.

En resumen, los casos en que la Corte establezca que se ha producido la violación de un derecho o libertad consagrado en la Convención, se disponen el restablecimiento del goce del derecho o libertad conculcado, pudiendo asimismo ordenar una indemnización compensatoria por el daño producido, siendo obligatorio para el Estado el cum-

6. Conforme a la información recopilada, a la fecha de la elaboración de este trabajo, el Estado de Panamá sólo ha cumplido con pagar la indemnización de 3 mil dólares por daño moral a cada uno de los trabajadores despedidos. Asimismo, un reducido grupo de trabajadores ha sido reincorporado en sus puestos de trabajo. Tampoco se ha cumplido con pagar las demás indemnizaciones señaladas en la sentencia. Actualmente, el caso sigue abierto y se encuentra en una tramitación procesal interna, la cual es confidencial. La Corte se encuentra verificando la ejecución de la sentencia, por lo que durante esta etapa, el Estado debe seguir informando sobre los distintos aspectos de su cumplimiento.
7. Como resalta Rodríguez, la teoría general del derecho suele explicar esta situación con dos argumentos. Por un lado, se hace una distinción entre los roles del juez y el agente ejecutivo. Como en el caso de la sociedad internacional no existe un agente ejecutivo centralizado, no pueden darse potestades ejecutivas a los jueces. Por otro lado, se sostiene que los estados deben gozar de un poder discrecional, en cuanto a los medios para la ejecución de la sentencia, en razón de que este compromiso nace de la propia limitación de la libertad de los estados (Rodríguez, 1998, p. 457).

plimiento de la sentencia. Asimismo, en el caso específico de la indemnización compensatoria, ésta puede ser ejecutada directamente por medio del procedimiento interno establecido en el país. Esto significa para Rodríguez que, conforme a una lectura del Artículo 63,1 de la Convención, resulta "prioritario que la Corte Interamericana, antes de proceder al establecimiento de fijación de reparaciones por una violación a la Convención, se dedique, en primer término, a determinar la restitución del derecho violado" (1998, p. 454). Consiste en la consagración del principio jurídico *restitutio in integrum*, buscando con ello el restablecimiento de la situación jurídica antes de producirse la violación, siempre que esto sea posible. Un ejemplo de la plasmación de este principio lo encontramos en la sentencia del caso Baena Ricardo y otros. Allí la Corte ordena que los trabajadores panameños sean reincorporados a sus puestos de labores.

Al lado de esto, la Corte Interamericana ha establecido el criterio de supervisar la ejecución de la sentencia, y sólo después de su cumplimiento da por cerrado el caso (Krsticevic, 1998, p. 419). De esta forma, se asegura que la ejecución de la sentencia sea controlada por la propia Corte y el peticionario mantenga un mecanismo abierto para recurrir durante esta etapa. En la práctica, los estados del hemisferio han cumplido con la ejecución de las sentencias de la Corte, aunque en muchas ocasiones con excesiva lentitud. Los únicos casos en que la Corte se ha enfrentado a una situación de rebeldía fueron los de Trinidad y Tobago y Perú⁸, pero felizmente resultan casos aislados en el continente.

Simultáneamente a lo ya señalado, es relevante que la Convención Americana haya normado un mecanismo para enfrentar situaciones en las cuales los estados actúen de manera rebelde frente a las decisiones judiciales de la Corte. El Artículo 65 señala lo siguiente: "La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos". Este artículo abre una serie de posibilidades para materializar sanciones a países que incumplan las resoluciones de la Cor-

te Interamericana, pero dentro de la esfera política de la OEA, en este caso la Asamblea General de los estados miembros. "La Corte podría presentar oralmente el tema a fin de que la discusión sobre el incumplimiento de un Estado específico actúe a modo de sanción, señalando públicamente al Estado frente a sus partes —como lo ha hecho sistemáticamente la Comisión—; podría asimismo recomendar que se inicien gestiones diplomáticas para analizar las posibilidades de cumplir con las obligaciones; la Asamblea General tiene la facultad de suspender la membresía de un gobierno que depone a un régimen democrático; llamar la atención al Estado a través de la expedición de una resolución solicitando que se suspenda de la organización. La Asamblea también está facultada para efectuar una serie de recomendaciones a los estados miembros —sin carácter vinculante—, como por ejemplo, que impongan sanciones económicas al Estado que incumple, que los estados incluyan el pago de las indemnizaciones o el cumplimiento de la sentencia como una condicionalidad para los procesos de integración, o para la conclusión de acuerdos económicos o préstamos, etcétera" (Krstevic, 1998, pp. 420-421).

Ante esta serie de posibilidades, sin embargo, muchas veces se choca contra la voluntad política de los estados para implementar sanciones por el incumplimiento de obligaciones internacionales, en nuestro caso la ejecución de sentencias internacionales. Tal como Faúndez lo resalta, con el caso de Trinidad y Tobago, donde la Asamblea General de la OEA no tomó ninguna acción ante el informe presentado por la Corte sobre la denuncia del Convenio y el incumplimiento de las resoluciones judiciales por parte del país caribeño, "La Corte en pleno, con la firma de todos sus jueces, insistió una vez más, esta vez ante el propio Secretario General de la OEA, recordando que, de acuerdo con el Art. 65 de la Convención, la Asamblea General debe conocer y pronunciarse sobre las recomendaciones que haga la Corte en los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos, subrayando que lo ocurrido afectaba la esencia misma del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, cuya máxima expresión es la obligatoriedad de los fallos que emanan de su órgano jurisdiccional. Lamentable-

8. Un análisis detallado de ambos casos se puede encontrar en Faúndez, 1999, pp. 568-574, aunque en el transcurso de los dos últimos años se han producido importantes cambios en el caso peruano.

mente, la Asamblea General de la OEA prefirió ignorar la trascendencia que tenía un asunto como éste, y no adoptó ninguna acción frente al primer caso de incumplimiento de las decisiones de la corte" (Faúndez, 1999, p. 570).

Tomando como referencia la inacción de la Asamblea General de la OEA, en un caso tan grave como el de Trinidad y Tobago, por no mencionar también el caso peruano del gobierno de Alberto Fujimori, se puede señalar que la debilidad del sistema interamericano de protección de los derechos humanos reside en la ausencia política de los estados para ejercer presión o imponer sanciones a aquellos estados de la región, que incumplan las sentencias de la Corte. Los órganos de control no pueden sustituir esa ausencia, no sólo porque está fuera de su mandato, sino porque es ajeno a su función jurisdiccional. Le corresponde, por consiguiente, a los estados del hemisferio apuntalar la labor jurisdiccional de la Comisión y la Corte.

3. Reflexión final

Hay un largo listado de derechos laborales consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos de la región. Forman parte de ello la libertad de trabajo, el derecho al trabajo, el salario mínimo, la jornada máxima de trabajo de ocho horas diarias ó 48 horas semanales, el descanso semanal remunerado, las vacaciones anuales remuneradas, el descanso en feriados, la prohibición del trabajo forzado u obligatorio, las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, la estabilidad laboral, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la protección del trabajo de los menores y de las mujeres, la libertad sindical, el fuero sindical, la huelga, la seguridad e higiene en el trabajo, la seguridad social. Se trata de un completo ordenamiento jurídico regional, en materia laboral.

Al lado del reconocimiento normativo, el sistema interamericano lo ha incluido dentro de los procedimientos de protección. Los pronunciamientos de la CIDH y las resoluciones judiciales de la Corte Interamericana evidencian el control real que se ejerce en la protección de este tipo de derechos. Si bien los derechos laborales no son un tema recurrente en los pronunciamientos de los órganos de control, no se debe a la ausencia de sus violaciones, sino a la gravedad de otros tipos de violaciones de los derechos humanos, como el derecho a la vida y a la integridad de las personas, que los convierten

en prioritarios para el sistema interamericano. Pero a pesar de esto, los órganos de control regional han resaltado la protección de los derechos sociales y, dentro de ellos, los derechos laborales.

Hemos querido evidenciar, a lo largo del artículo, que los derechos laborales forman parte del sistema americano de derechos humanos y que son objeto de protección del propio sistema. Este notable avance sobre la materia, se profundizará en los próximos años. En cambio, sigue siendo la tarea pendiente del sistema interamericano la voluntad de los estados para adecuar sus políticas públicas a las recomendaciones y resoluciones de los órganos de control.

Madrid, abril de 2002.

Bibliografía

- Cançado Trindade, Antonio Augusto (1994). "La Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". En *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie Estudios de Derechos Humanos.
- CEPAL e IIDH (1997). *La igualdad de los modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Faúndez Ledesma, Héctor (1999). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2ª. edición.
- Grossman, Claudio (1998). Palabras del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la CIDH, en la sesión inaugural del 95º período ordinario de sesiones de la CIDH. En *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, de Juan E. Méndez y Francisco Cox (Eds). San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Krstevic, Viviana (1998). "Líneas de trabajo para mejorar la eficacia del Sistema". En *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, de Juan E. Méndez y Francisco Cox (Eds). San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Rodríguez Rescia, Víctor (1998). "La ejecución de las sentencias de la Corte". En *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, de Juan E. Méndez y Francisco Cox (Eds). San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Tirado Mejía, Álvaro (2001). *Avances, fortalezas y desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Washington. Publicación de la Organización de los Estados Americanos.