

LA CORTE INTERAMERICANA DE DD.HH. ESTABLECE EL ACCESO DE LOS SINDICATOS Y EXCLUYE A LAS EMPRESAS

ANGELA B. CORNELL

CLINICAL PROFESSOR OF LAW AND DIRECTOR OF THE
CORNELL LAW SCHOOL LABOR LAW CLINIC,
CORNELL UNIVERSITY LAW SCHOOL, ITHACA, NEW YORK

Resumen

El 26 de febrero de 2016 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte) emitió una decisión reconociendo el estatus especial de los sindicatos y la importancia de los derechos colectivos de los trabajadores en el continente americano de acuerdo a la Opinión Consultiva OC 22. El caso fue iniciado por Panamá al requerir una opinión conforme al artículo 64º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención)¹ sobre la interpretación y el alcance del numeral 2 del artículo 1º en relación con otros artículos de la Convención. Dicho artículo se refiere a los derechos y libertades de las "personas". En este sentido, el citado artículo clarifica que "para los efectos de esta Convención", "persona" significa cada "ser humano". El corazón de la interrogante fue si las personas jurídicas o no humanas, incluyendo los sindicatos y las empresas, cumplen con la definición de persona como se señala en el numeral 2 del artículo 1º y si ellos tienen legitimidad para estar ante la Corte en su propio nombre o en representación de sus miembros o de personas naturales. La Corte decidió que los sindicatos tienen esa legitimidad, pero con las limitaciones establecidas en el específico lenguaje del Protocolo de San Salvador, y que las empresas no tienen derecho de acceso ante el Sistema Interamericano.

I. Introducción

La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió en febrero de 2016 una decisión sin precedentes sobre la situación de los sindicatos y la importancia de los derechos colectivos de los trabajadores en las Américas². El Gobierno de Panamá solicitó una Opinión Consultiva sobre la interpretación y el alcance del numeral 2 del artículo 1º de la Convención y después de recibir un número significativo de comunicaciones escritas y amplias observaciones orales se emitió la Opinión Consultiva OC-22³. El centro de la investigación es si las entidades no humanas o jurídicas,

incluyendo los sindicatos y las corporaciones, cumplen con la definición de "persona" según se menciona en el numeral 2 del referido artículo 1º y si tienen legitimidad ante la Corte en su propio nombre o en nombre de los miembros o personas físicas. El artículo 1º de la Convención se refiere a los derechos y libertades de las "personas" y su segundo párrafo aclara que "para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano". En un caso de primera impresión, pero con las limitaciones basadas en el lenguaje específico del Protocolo de San Salvador, las corporaciones no tienen acceso directo al sistema interamericano.

En tal sentido, la Corte concluyó unánimemente que las personas jurídicas carecen de legitimidad para acceder directamente al sistema interamericano en el proceso contencioso como presuntas víctimas. Por lo tanto, no se permitirá a las corporaciones acceder a la Corte como víctimas de transgresiones de derechos humanos, determinando que se limitan a seres humanos con la excepción de dos entidades permitidas: los sindicatos y las comunidades indígenas⁴. Por lo tanto, los sindicatos son víctimas de violaciones de los derechos humanos en su propio nombre y el de sus miembros, pero no sin limitaciones. Este artículo se centrará principalmente en la decisión de la Corte con respecto a los sindicatos, pero comenzará con una descripción del centro de la decisión que limita el acceso de otras entidades legales.

II. Las entidades legales carecen de legitimidad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Tomando un enfoque integral en su análisis, la Corte comenzó con una interpretación literal y llegó a la conclusión de que el lenguaje sencillo del numeral 2 del artículo 1º de la Convención que establece que "para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano" se refiere claramente al ser humano con exclusión de las personas jurídicas. La Corte pasó a considerar el objeto y fin del tratado, el contexto y la doctrina de la interpretación dinámica

de los instrumentos de derechos humanos. Abordado desde diferentes perspectivas analíticas no alteró la conclusión. El objeto y propósito de la Convención, según la Corte, es la "protección de los derechos fundamentales de los seres humanos"⁵. En su análisis del contexto, la Corte examinó otros acuerdos e instrumentos del sistema interamericano, entre ellos la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y el Preámbulo de la Convención, confirmando el compromiso de proteger los derechos esenciales del ser humano⁶ y el uso de términos como "la persona humana".

La Corte agregó más análisis mirando fuera del hemisferio e incluyendo una perspectiva comparativa cuando consideró la situación y el acceso de las personas jurídicas en los principales tribunales internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de los sistemas europeo, africano y universal. Al citar el artículo 31º de la Convención de Viena para el uso de otro acuerdo internacional pertinente en la interpretación de los tratados, la Corte comparó y contrastó los diferentes enfoques de la cuestión permanente para las personas jurídicas a partir del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁷, tal vez el más distinto.

La Convención Europea de Derechos Humanos difiere algo de la Convención, lo que puede explicar las diferentes conclusiones sobre las personas jurídicas. A diferencia de la contraparte Americana, la Convención Europea no define el término persona, el uso de la expresión "toda persona", ni especifica si las personas jurídicas están cubiertas⁸. Sin embargo, el artículo 34º de la Convención Europea y su Protocolo Adicional 1 abarcan específicamente a las personas jurídicas. La parte pertinente del artículo 34º permite a las organizaciones y grupos de individuos la capacidad de presentar demandas si han sido víctimas de las partes en el Acuerdo. Asimismo, el Protocolo 1 de la Convención Europea prevé la protección de bienes que pueden ser objeto de un uso público bajo ciertas condiciones a todas las personas físicas o jurídicas. Además de los bienes, el sistema europeo ha reconocido asimismo la legitimidad de las personas jurídicas en varios otros casos, incluso en el contexto de la libertad de expresión, la libertad de reunión y de asociación, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, entre otros⁹.

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es más parecida a la Convención Americana, aunque no define el término individuo utilizado en todo el texto. Cabe señalar que dicha Carta no utiliza el término "persona" que se abre a la pregunta de si las personas jurídicas pueden estar cubiertas¹⁰. La Corte no se refirió a esta distinción, sino que hizo referencia a la cobertura de la Carta Africana, que concluyó que podría abarcar a personas jurídicas. La mencionada Carta autoriza explícitamente a las personas jurídicas a denunciar o comunicar violaciones de los derechos humanos en nombre de terceros, funcionando de manera similar al artículo 44º de la Convención donde la entidad no puede estar conectada con la presunta víctima¹¹.

La revisión del sistema universal de derechos humanos efectuada por la Corte concluyó que la mayoría de los sistemas analizados no reconocían los derechos de las

personas jurídicas¹². El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos limita los derechos de los individuos y no acepta denuncias ante el Comité de Derechos Humanos de personas jurídicas¹³. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴ no extiende los derechos a las personas jurídicas, aunque no hay jurisprudencia al respecto.

La Corte reconoció la multitud de entidades jurídicas que existen y que el ejercicio de los derechos de las personas naturales puede ocurrir a través de estas entidades, por ejemplo, la libertad de expresión puede surgir a través de una persona jurídica. Estas situaciones limitadas pueden evaluarse caso por caso, pero los individuos afectados podrían tener acceso como víctimas de una transgresión. Optando por dar prioridad a los derechos fundamentales, los intereses de la propiedad privada quedaron resueltos en los foros nacionales. El juez Caldes escribió una opinión concurrente que expresaba "poca receptividad" al derecho de propiedad privada en el sistema interamericano de derechos humanos, deseando preservar la función principal de la Corte para la protección de los derechos humanos más esenciales. Sin embargo, señaló que los intereses de propiedad que se relacionan con las necesidades básicas necesarias para mantener una existencia digna para la persona y su familia, deben recibir protección.

III. Reconociendo la elevada situación de los sindicatos

La posición de los sindicatos en el sistema interamericano de Derechos Humanos se ha fortalecido con la Opinión Consultiva OC-22, que reconoce la importancia de los sindicatos como imprescindibles para salvaguardar los derechos de los trabajadores a organizarse. La jurisdicción de la Corte para conocer de los casos contenciosos relacionados con la libertad sindical promovidos por los sindicatos ha sido adelantada en el entendimiento de que este resultado facilitará una protección más amplia y el ejercicio efectivo de los derechos de los trabajadores.

Esta decisión se apoya en otras importantes reglas de la Corte Interamericana que promueven derechos laborales fundamentales, como Ricardo Baena y otros vs. Panamá¹⁵, el cual afirma que "la libertad sindical es de suma importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y cae bajo el *corpus juris* de los derechos humanos". En Baena, la Corte reconoció el papel crucial de los sindicatos en la realización de la libertad sindical afirmando que "la libertad de asociación consiste básicamente en la capacidad de constituir organizaciones sindicales y ponen en marcha su estructura interna, sus actividades y su programa de acción, sin la intervención de las autoridades públicas (...)"¹⁶.

Sin embargo, en la Opinión Consultiva OC-22, la Corte reconoció por primera vez que los sindicatos por derecho propio tienen acceso directo al sistema interamericano como víctimas de violaciones de derechos humanos, como participantes plenos en el proceso y con acceso a recursos. Basándose en gran medida en el Protocolo de San Salvador y

específicamente en el numeral 1 de su artículo 8º, la Corte se centró en el lenguaje que requiere que los Estados permitan a los sindicatos constituir federaciones o confederaciones nacionales, afiliarse internacionalmente y funcionar libremente¹⁷. Estos derechos sindicales fueron interpretados como distintos del derecho individual de un trabajador a asociarse con un sindicato.

Del mismo modo, el texto del inciso c) del artículo 45º de la Carta de la OEA apoyaba la conclusión de que los sindicatos tienen derechos autónomos, incluido el derecho a la personalidad jurídica. La Corte también hizo referencia a la Declaración de 1998 de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el Convenio 87, que exige a los Estados garantizar los derechos de los sindicatos, federaciones, confederaciones y organizaciones de trabajadores, incluido el derecho a crear una constitución y reglas, organizar su administración y formular su plan de acción.

También se hizo referencia al numeral 6 del artículo 19º del aludido Protocolo, para confirmar la intención de los Estados Partes de garantizar los derechos sindicales, ya que el inciso a) del numeral 1 de su artículo 8º es una de las dos únicas disposiciones que pueden ser sometidas a la Corte, la cual estaba dispuesta a reconocer su jurisdicción sobre las peticiones individuales en los casos contenciosos presentados por los sindicatos de conformidad con el numeral 6 del artículo 19º, pero solo con respecto a los derechos identificables en el inciso a) del numeral 1 del artículo 8º cuando las presuntas violaciones son directamente atribuibles a un Estado Parte del Protocolo.

Sin embargo, el artículo 44º de la Convención sigue proporcionando una vía de acceso cuando las denuncias son contra un Estado de la región que no ha ratificado el Protocolo, pero este mecanismo debe estar vinculado a los miembros individuales. Del mismo modo, las disposiciones que no están comprendidas en el inciso a) del numeral 1 del artículo 8º, como el derecho de huelga en el inciso b) del numeral 1 del artículo 8º, pueden aplicarse mediante este mecanismo, porque la Corte ha aclarado que no tiene competencia directa para oír estos casos presentados por los sindicatos, salvo por el artículo 44º, que dispone:

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, podrán presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte.

Sin embargo, este vehículo es limitado, ya que los sindicatos no pueden presentar una demanda en virtud del artículo 44º como víctimas de violaciones de derechos humanos, pero pueden solicitar reparación por violaciones contra sus miembros individuales, al igual que otras entidades jurídicas

IV. Un avance significativo en el acceso sindical al Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado sentencias importantes que promueven derechos laborales

fundamentales, pero hasta la Opinión Consultiva OC-22, los sindicatos no han podido presentar reclamaciones relacionadas con violaciones de la entidad laboral colectiva. En esta importante decisión, la Corte reconoce el papel vital de los sindicatos en la realización de los derechos de los trabajadores y el carácter autónomo de los derechos sindicales que existen independientemente de los trabajadores individuales y facilitan una mayor protección y disfrute efectivo de los derechos de los trabajadores. En una región en la que varios países continúan sufriendo violaciones importantes de los derechos laborales fundamentales y donde los ataques mortales y peligrosos contra sindicalistas hacen imposible el ejercicio de la libertad sindical, la ampliación del acceso sindical al sistema interamericano de derechos humanos fortalecerá la capacidad de los sindicatos para luchar contra la impunidad y promover los derechos laborales fundamentales.

- /1 American Convention of Human Rights, OAS Official Records, OEA/Ser.A/16 (English), T.S. Nº 36 (7-22 de noviembre de 1969), artículo 1º 2.
- /2 La autora estuvo involucrada en el caso en nombre de la Comisión Internacional de Derechos Laborales y trabajó junto a la Federación Internacional de Sindicatos (ITUC por sus siglas en inglés), participó en el argumento oral ante la Corte en San José, Costa Rica y ayudó con la preparación del escrito legal después del argumento. Una versión anterior de este artículo apareció en *International Labor Rights Case Law*, Vol. 3, Número 1 (2017).
- /3 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos, Opinión Consultiva OC-22/16, 26 de febrero de 2016.
- /4 Hubo una discrepancia parcial con ese aspecto de la decisión que reconoció las excepciones.
- /5 Corte Interamericana Opinión Consultiva. OC-22, párrafo 42.
- /6 *Ibid.*, párrafo 46.
- /7 Convención Europea por la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del 4 de noviembre de 1950, T.T.S. Nº 5 (entró en vigor el 3 de setiembre de 1953).
- /8 Corte Interamericana Opinión Consultiva, párrafo 51.
- /9 *Ibid.*, párrafo 53.
- /10 Artículo 20º de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 27 de Junio de 1981, 21 I.L.M.58 (1982), entró en vigor el 21 de octubre de 1986, referenciado en Corte Interamericana, Opinión Consultiva OC-22, párrafos 57-58.
- /11 Opinión Consultiva Corte Interamericana, párrafo 58, citando Sección 4, Regla 93(1) de las Reglas de procedimiento de la Comisión Africana, 2010; según el artículo 55º de la Carta Africana la presentación puede ser hecha por persona natural o legal.
- /12 *Ibid.*, párrafos 59-62.
- /13 Pacto International de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, 999 U.N.T.S. 171, párrafo 59, citando CHR, vs. Belorussia, Nº 1749/2008, 31 de octubre de 2011, párrafo 7.3 ("Dado que en virtud del artículo 1º del Protocolo Opcional solo las personas pueden presentar una comunicación al Comité, considera que el autor, al alegar violaciones de los derechos de la unión religiosa, que no están protegidas por el pacto, no tiene fundamento jurídico según el artículo 1º del Protocolo Opcional").
- /14 Pacto International de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, 993 U.N.T.S. 3.
- /15 Caso de Baena, Ricardo et al vs. Panamá, *Merits, Reparations and Costs*, del 2 de febrero de 2001, Series C, Nº 72 párrafos 162, 170 a 172.
- /16 *Ibid.*; ver también, Huilca Tecse vs. Perú, *Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs*, Opinión del 1 de Marzo de 2005, Series C. Nº 121, párrafo 74.
- /17 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en las Áreas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", Serie de Tratados OAS Nº 69, entró en vigor el 16 de noviembre de 1999 (<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>).