

A DOS AÑOS DE LA OPINION CONSULTIVA 27/21 DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: ¿Y POR CASA CÓMO ANDAMOS?

Cynthia Benzion

Publicado en La Causa Laboral, 2023

El 5 de mayo de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva Nro. 27.

No es una novedad que la CIDH haya examinado cuestiones relacionadas de manera específica con los derechos humanos de las mujeres, pero es la primera vez que adopta la perspectiva de género, (en tanto categoría sociológica), para analizar el alcance de la Convención Americana respecto de los derechos laborales y sindicales.

Si bien la referida Opinión Consultiva se centra en los *DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS*, plantea la necesidad de abordarlos, con perspectiva de género, dada la discriminación estructural y vulnerabilidad que históricamente las mujeres hemos padecido.

Y lo hace, con sustento en su función de máxima autoridad de interpretación y aplicación de la Convención Americana, con arreglo a lo dispuesto por su art. 26 que establece la obligación de los Estados de adoptar las providencias necesarias 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.

I. QUÉ SIGNIFICA EL ANALISIS CON PERSPECTIVA DE GENERO QUE PROPONE LA CIDH

La perspectiva de género como categoría de análisis ha sido definida como aquel método que permite medir los impactos diferenciados que cualquier hecho genera en las personas según su pertenencia a un género determinado.

Gracias a esta forma de analizar la realidad, se ha podido determinar que aún cuando algo se presenta como neutral en términos de género, sus consecuencias no lo son.

Así, una política pública destinada a beneficiar a toda la ciudadanía, que no toma en cuenta las reales posibilidades de los destinatarios para aprovechar tales beneficios, no puede considerarse universal a menos que se ocupe especialmente de crear las condiciones para que todos, sin distinciones de género, puedan ser sus beneficiarios.

Para utilizar las propias palabras de la CIDH: “ ... una vez que se demuestra que la aplicación de una regla lleva a un impacto diferenciado entre mujeres y hombres, el Estado debe probar que se debe a factores objetivos no relacionados con la discriminación”.

Gracias a este método de análisis es posible construir estadísticas, diseñar políticas públicas, proponer reformas legislativas o sancionar nuevas leyes, resolver los conflictos atendiendo a las diferencias de las personas en cuanto al género, etc.

Y es ésta la perspectiva que adopta la Opinión Consultiva 27/21, en lo que consideramos un doble acierto: en cuanto a la interpretación de los Instrumentos Internacionales en que centra su análisis así como en las prescripciones que formula a los Estados para acercarlos a las metas de cumplimiento de sus obligaciones, a las que se han comprometido mediante las ratificaciones respectivas.

II. POR QUÉ RESULTA NECESARIO ANALIZAR LA LIBERTAD SINDICAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

A partir de denuncias recibidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la ola de violaciones a la libertad sindical en varios países de la región, con gran impacto en la libertad de expresión y la huelga, y con la respuesta estatal, en muchos casos, que criminaliza la protesta social, la CIDH ha considerado que, dado el mayor impacto que se advierte sobre las mujeres, resulta imperioso adoptar una perspectiva de género para el análisis de la situación de los Estados parte y sugerir a éstos medidas concretas que signifiquen avances hacia la materialización de la libertad sindical, como derecho humano fundamental.

Sostiene que las denuncias recibidas muestran claramente que, pese a haber ratificado de la Convención Americana, la mayoría de los Estados no han logrado avances significativos

en materia de derechos laborales y sindicales de las mujeres, persistiendo la discriminación estructural e histórica que siempre ha pesado sobre éstas.

La CIDH se propone entonces, entre los objetivos de esta Opinión Consultiva, la creación de estándares sobre obligaciones de los Estados, como forma de medir el progreso y contribuir al diseño de políticas específicas y medidas concretas que deben adoptarse para el logro de la igualdad sustantiva.

Expresamente se menciona la realidad latinoamericana como contexto preocupante, con significativo aumento de prácticas antisindicales, desempleo, pérdida del valor real de los salarios, precarización laboral, discriminación y violencia de género contra las mujeres en el trabajo, como evidencia de la necesidad de brindar orientación a los Estados, en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones y al alcance de su responsabilidad internacional ante su eventual incumplimiento.

III. LAS PREGUNTAS DE LA CIDH SOBRE EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD SINDICAL POR PARTE DE MUJERES Y DIVERSIDADES

Para arribar a las conclusiones que integran esta opinión consultiva, la CIDH parte del análisis conjunto de diversos instrumentos convencionales que conforman el Sistema Interamericano: de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (especialmente artículos 16 sobre libertad de asociación y 26 sobre desarrollo progresivo), Declaración Americana (Capítulo XXII) y Protocolo de San Salvador (punto 8.1). Luego, vincula estos instrumentos con la CEDAW (Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres) y la Convención de Belem Do Pará (Convención Interamericana para Prevenir, para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres)

Y, en relación directa con el ejercicio de los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga, y por parte de las mujeres, formula dos cuestionamientos expresos:

D) ¿De qué manera aplica el derecho de las mujeres a ser libre de toda forma de discriminación y violencia de acuerdo a los artículos 4.f y 6.a de la Convención Belem Do Pará, 1.1 y 24 de la Convención Americana, 3 del Protocolo de San Salvador y II de la Declaración Americana en la interpretación del contenido jurídico de la libertad sindical y los derechos a la negociación colectiva y huelga? En ese marco ¿Cuál es el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas que se desprenden a la luz de los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención Americana y los artículos 2.b, 3 y 5 de la

Convención Belém do Pará ante prácticas de discriminación o violencia en el trabajo basadas en el género que obstaculizan el ejercicio de dichos derechos por parte de las mujeres?

De esta forma, aborda la relación que existe entre el derecho de las mujeres a ser libres de discriminación y violencia consagrado por la Convención de Belem Do Pará y el ejercicio de su libertad sindical y, en consecuencia, cuáles son las obligaciones que deben cumplir los Estados para brindar garantías concretas para su ejercicio.

Y, el segundo cuestionamiento:

E) ¿Cuál es el rol de los Estados para proteger la libertad de funcionamiento y autonomía de los sindicatos en el marco de los artículos 26 de la Convención Americana, XXII de la Declaración Americana y 8.1.a del Protocolo de San Salvador y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales en cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación? ¿Qué aspectos tiene la división de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres en estos contextos?

Es decir, qué obligaciones deben cumplir los Estados para garantizar la participación efectiva de las mujeres en la vida sindical y cómo incide, en dicha participación, la división sexual de las responsabilidades familiares entre varones y mujeres.

IV. LAS OPINIONES CONSULTIVAS COMO COMPETENCIA ESPECIFICA DE LA CIDH Y SU CARÁCTER VINCULANTE

La CIDH señala que una de sus funciones específicas es emitir opiniones consultivas no sólo sobre la Convención Americana sino también sobre "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos", lo que la faculta para vincular esos tratados y efectuar una interpretación conjunta sobre su alcance y aplicabilidad y, consecuentemente, emitir opinión sobre las cláusulas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, la Convención de Belém Do Pará, la Carta de la OEA y la Declaración Americana.

Expresamente señala que: "*...si bien no debe perder de vista que su función consultiva implica esencialmente el ejercicio de una facultad interpretativa, las consultas deben revestir un alcance práctico y tener previsibilidad de aplicación, al mismo tiempo que no deben circunscribirse a un presupuesto fáctico en extremo preciso ...sino que pueda alcanzar pretensiones de validez generalizada y trascender a todos los Estados*

americanos, más allá de los motivos que puedan haberla originado o de la referencia a hechos particulares...”

De esta forma, no sólo refuerza la necesidad de brindar pautas generales orientativas a los Estados sino que va más allá de tal propósito, con sugerencias de medidas específicas, de orden práctico, con contenido potencialmente transformador del statu-quo, que impacte directamente sobre la vida de las mujeres en tanto trabajadoras y partícipes de la vida sindical.

Acorde con el deber de progresividad contenido en el art. 26 de la Convención , y dando entidad a este principio general, introduce la perspectiva de género en la interpretación de las normas, como pauta obligatoria contenida en el artículo 29 de la Convención Americana, así como en Convención de Viena, por cuanto entiende que *“...los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”*.

Vasta doctrina ha desarrollado la cuestión de la obligatoriedad de las opiniones consultivas, lo cual excede el propósito de este artículo, limitándonos aquí a señalar que si bien no ostentan carácter de normas jurídicas internacionales, no cabe duda de que deben ser consideradas y observadas por los Estados en tanto resultan parte complementaria de los Tratados y Convenciones ratificados, constituyendo el “cómo” de los preceptos de tales normas jurídicas.

V. SOBRE EL DERECHO DE LAS MUJERES DE SER LIBRES DE TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA EN EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LA HUELGA

La CIDH reconoce la igualdad y no discriminación como principio fundamental que integra el *ius cogens* y que debe estar presente en todas las normas jurídicas, en su interpretación y en su aplicación.

A su vez, la realidad de la gran mayoría de los países de Latinoamérica, muestra el carácter meramente declamativo de tales principios, tratándose de la región más desigual del mundo.

A casi medio siglo de la aprobación de mayoría de los tratados y convenciones que establecen la igualdad y no discriminación como derechos humanos fundamentales y luego de décadas transcurridas desde que la mayoría de los Estados parte los hayan

ratificado, los resultados dejan en evidencia que no se trata de que los estados no contribuyan a crear situación de desigualdad y discriminación sino de que adopten todas las medidas necesarias para corregir esas situaciones de hecho.

Los números de la desigualdad muestran que la mayoría de los países de la región no ha adoptado adecuadas y suficientes medidas positivas a favor de grupos históricamente discriminados o marginados, especialmente las mujeres y las diversidades sexo-genéricas, que continúan ostentando una condición más grave aún que la de los varones, en materia de derechos laborales y sindicales.

En nuestro país, la participación de las mujeres en la vida sindical, ha sufrido modificaciones tanto cuantitativa como cualitativamente.

En efecto, el número de afiliadas ha sido variable, mostrando un crecimiento en los años cincuenta y modificándose luego al compás de las sucesivas crisis económicas que descargan su peso mayormente sobre las mujeres. (1)

Desde el punto de vista cualitativo, las demandas de las mujeres en términos de acceso al empleo, distribución del cuidado y eliminación de la violencia de género, ha ingresado en las agendas sindicales recién a partir del año 2015, cuando se afianza el diálogo entre los feminismos y el sindicalismo.

Si, embargo, si bien han proliferado las áreas de género en los sindicatos, adoptando formas de Secretarías, Comisiones, etc. y el debate sobre la necesaria construcción de agendas sindicales de género es constante, son pocos los sindicatos que han reformado sus estatutos para incluir perspectiva de género, que han logrado cláusulas de género en sus convenios colectivos relativas a acceso al empleo, la violencia y el trabajo de cuidados, que tienen mujeres en cargos tales como Secretarías Generales, Adjuntas, Gremiales, persistiendo aún el modelo masculino como medida de organización y gestión dentro de las organizaciones, lo que incluye dinámicas y procesos de decisión propios de varones.

Dado que persiste la discriminación de las mujeres en todos los ámbitos y, con especial énfasis, en los ámbitos sindicales, atentando así contra sus condiciones de vida, resulta más que acertada la interpretación que efectúa la CIDH en cuanto al rol de los Estados para modificar tales condiciones.

VI. EN QUÉ CONSISTE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACION APLICADO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD SINDICAL DE LAS MUJERES?

En primer lugar, resulta fundamental la articulación que se formula en esta opinión consultiva, entre la Convención Americana, El protocolo de San Salvador y la Convención de Belem Do Pará.

En cuanto a esta última, especialmente en tanto establece que:

- a) "...toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos",
- b) "el derecho de la mujer a ser libre de toda discriminación".
- c) el derecho de toda mujer a ser libre de violencia, definiendo violencia contra la mujer como aquella "que tenga lugar en la comunidad o sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro, acoso sexual en el lugar de trabajo
- d) toda mujer puede ejercer libre y plenamente sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos"

Recorre, además, a la CEDAW, en tanto establece la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas legislativas y de otro carácter apropiadas para eliminar toda discriminación contra la mujer y garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre y, en relación al tema que nos ocupa, el artículo 7 establece la obligación de garantizar a las mujeres el derecho a participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Cita como fuente al PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) en tanto obliga a los Estados a garantizar el derecho de toda persona a formar sindicatos y a afiliarse al de su elección y reconoce que "*[l]os Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto*" y señala que su Comité destacó que "*debería prestarse especial atención a los trabajadores*

domésticos, a las mujeres de las zonas rurales, a las mujeres que trabajan en industrias predominantemente femeninas y las mujeres que trabajan en el hogar, que a menudo se ven privadas de este derecho”.

La CIDH integra la normativa internacional aplicable, con el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (2) en tanto establece que los Estados deben llevar a cabo “*una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto*” y con el Convenio 87 de la OIT (3) que consagra el principio de no discriminación en materia de libertad sindical, incluida la discriminación en razón del sexo.

A partir del análisis de estas fuentes la CIDH afirma que en consideración a la exclusión histórica de que han sido objeto las mujeres en el espacio laboral y sindical, es imprescindible que los Estados garanticen efectivamente –y no lo han hecho- el derecho de las mujeres a no ser objeto de actos de discriminación y a participar de todas las asociaciones que se ocupen de la vida pública y política, incluyendo en los sindicatos y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras.

Tal exclusión histórica se hace evidente en la desigualdad salarial; en la falta de protección de mujeres trabajadoras embarazadas; en la persistencia de estereotipos de género en el espacio público y privado que impiden el pleno goce de los derechos laborales y sindicales; en la sub representación femenina en la organización sindical; y en la desproporción entre el número de mujeres afiliadas a los sindicatos, y las personas que ocupan cargos directivos (4)

VII. QUÉ DEBEN HACER LOS ESTADOS PARA GARANTIZAR, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, LA LIBERTAD SINDICAL DE LAS MUJERES

La CIDH, del mismo modo en que vienen marcándolo otros organismos internacionales abocados a la lucha por la igualdad en razón de género, utiliza la idea de “aceleración necesaria”.

Existen mediciones que arrojan guarismos espantosos en cuanto al tiempo necesario para lograr la igualdad sustantiva entre varones y mujeres en el mundo. Y esos números aumentan con las sucesivas crisis sociales y económicas y con hechos tales como la pandemia y las guerras, con sus consecuencias a nivel global.

Así, señala que los Estados “deben tener como finalidad acelerar la participación de las mujeres en igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito”, y que la aplicación de estas medidas debe ser considerada no como una excepción a la regla de no discriminación, sino como una necesidad para lograr la igualdad sustantiva de las mujeres.

Atrás quedó la discusión sobre la legitimidad de las medidas de acción afirmativa como forma de corregir las desigualdades fácticas que existen en la sociedad, en un momento determinado y su necesaria limitación temporal.

Los escasos avances producidos en materia de igualdad sustantiva de mujeres y diversidades en el mundo laboral, especialmente en Latinoamérica, están lejos de poder ser considerados como definitivos. Su demostrada fluctuación en contextos de crisis, en las que las medidas de ajuste y austeridad impactan desproporcionadamente sobre mujeres y diversidades, al punto de hacer retroceder los avances alcanzados en la materia, a épocas que se creían superadas, hacen que la idea de “temporalidad” de las medidas de acción afirmativa, no pueda ser considerada como condición de vigencia, ni anticiparse su duración.

En efecto, su duración deberá extenderse hasta tanto se cumpla el objetivo que la medida persigue.

Un ejemplo de ello lo constituyen las leyes de cupo femenino, cuestionadas en sus orígenes pero que vienen a suplir la falta de equilibrio en términos de género que se da en el ámbito público donde sólo fue posible que las mujeres accedan a puestos de decisión, a partir de su sanción.

Sin embargo, se advierte a partir de diversos indicadores que no se ha operado un cambio en la sociedad que permita imaginar que, derogadas tales leyes, se mantenga la participación femenina en igual proporción. Por el contrario, la discriminación estructural es de tal magnitud que a nadie asombra que en contextos de crisis, sean las mujeres las que renuncien a puestos de decisión, a la participación sindical, a trabajos remunerados (pero precarios), para compensar la imposibilidad de costear servicios de cuidados.

Así, en tales contextos, vemos niñas que dejan sus estudios para realizar tareas de cuidado, mujeres jefas de hogar que dejan de contar con servicios de cuidados, servicios públicos de salud, subsidios en el transporte, en las tarifas y que realizan esfuerzos sobrehumanos para satisfacer las necesidades de sus familias.

En este sentido, la CIDH expresa precisamente que: "*la duración de medidas temporales se deberá determinar dependiendo el resultado funcional que tiene a los fines de la solución del problema concreto y deben suspenderse cuando los objetivos deseados han sido alcanzados*".

Acordamos con lo expresado por la CIDH pero para que ello sea posible, resulta fundamental construir estándares de progreso que permitan medir resultados en términos de procesos, más que en términos de tiempo (meses, años).

Debemos destacar otro acierto de esta opinión consultiva, al indicar claramente a los Estados parte cómo deben proceder para no incurrir en responsabilidad internacional por inobservancia de las obligaciones asumidas, prescribiendo que "*establezca[n] metas con plazos concretos y asignen los recursos suficientes para la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, por ejemplo, cupos y otras medidas proactivas, con el fin de acelerar la igualdad de representación de la mujer en [...] los sindicatos y las asociaciones profesionales*".

Por las mismas razones que hemos desarrollado, resulta fundamental que los Estados garanticen a las mujeres el derecho de igual remuneración por igual trabajo.

La brecha salarial en Latinoamérica, en razón de género, era del orden del 17%, en 2017, habiendo llegado al 20% en 2019 y al 22% en 2020 (5), y registrándose la mayor diferencia en América del Sur.

Otra muestra de que no basta con que los tratados expresen la obligación de garantizar la igualdad salarial sino que es imprescindible que los Estados adopten medidas urgentes para que esa garantía se materialice.

Esta garantía contenida tanto en el Protocolo de San Salvador como en la CEDAW y en el Convenio 100 de la OIT, se torna abstracta en términos de resultados. Y es allí donde la CIDH toma un rol activo, prescriptivo y concreto, al establecer que los Estados tienen el deber de garantizar la vigencia de este principio a través de las siguientes medidas: a) a través de cualquier sistema de fijación de remuneraciones establecido o reconocido por la legislación; b) mediante los contratos colectivos entre empleadores o empleadoras, y trabajadores y trabajadoras; c) adoptando medidas conjuntas entre los diversos actores del entorno laboral para lograr este objetivo. d) adoptando medidas para promover la evaluación objetiva del empleo tanto en el ámbito público, como en el privado.

Lamentablemente nuestro país no ha adoptado ninguna de las medidas sugeridas por la CIDH. La brecha salarial de género no es una prioridad ni en las políticas públicas, ni en la negociación colectiva, ni en los proyectos legislativos, siendo ésta una deuda cuya persistencia en el tiempo agrava sus consecuencias.

Así, el INDEC informa que en el año 2022, en actividades privadas registradas, la brecha de género en los salarios fue del 28,6% en la intermediación financiera, del 21,1% en servicios comunitarios, del 15,6% en el servicio doméstico y en las áreas de electricidad, gas y agua, lo que da cuenta de un fenómeno estructural que lejos está de revertirse.

La CIDH considera, además, la necesidad de que los Estados adopten medidas para garantizar que las mujeres trabajadoras gocen de una tutela especial cuando se encuentren embarazadas, sugiriendo: a) gozar de asistencia médica prenatal, durante el parto y posnatal, así como de hospitalización cuando fuere necesario; b) garantizar que las mujeres embarazadas o lactantes no se vean obligadas a desempeñar un trabajo cuando este pueda ser perjudicial para la salud de ella o de su hijo; c) el goce de licencia remunerada en caso de complicaciones antes o después del embarazo; d) se encuentren protegidas en contra de despido cuando se encuentre embarazada, en período de lactancia, o en período de licencia por maternidad.

Recordemos que en nuestro país continúa vigente el capítulo Trabajo de Mujeres de la Ley de Contrato de Trabajo que, entre otras normas claramente discriminatorias, reconoce el derecho de excedencia exclusivamente a la mujer, sin derecho a remuneración, ni cómputo de antigüedad, ni prestaciones de ningún tipo siendo las licencias obligatorias de duración inferior a la prescripta por la O.I.T.

Resulta un aporte fundamental, la recomendación de la CIDH, en cuanto a que *“la protección de la mujer trabajadora, mientras se encuentre embarazada, debe acompañarse de medidas que permitan a los hombres conciliar la vida laboral con la vida familiar, lo que puede incluir la adopción de medidas como la licencia de paternidad, así como incentivos para que la aprovechen.”*

Concretamente: para la CIDH, la forma de proteger a la trabajadora embarazada no es excluirla sino distribuir las licencias entre ella y el otro progenitor, con incentivos para su goce, abonando a la transformación de la tradicional división sexual del trabajo de cuidados.

Cuestión no menor si consideramos que aún en las actividades que reconocen vía negociación colectiva, licencias por paternidad más extensas que las legales, los varones

no suelen tomarlas íntegramente por prejuicios , temor a represalias por parte de las patronales o del propio grupo de trabajo, o por no perder rubros remuneratorios ligados al presentismo.

La CIDH acertadamente vincula los estereotipos de género con la violencia de género y la asignación a las mujeres del trabajo de cuidados. Algo que resulta obvio para algunos, no lo es para la mayoría.

En los ámbitos laborales y sindicales parece faltar cierto recorrido para que se advierta claramente que son los estereotipos de género los que dan sentido a que sigamos siendo las mujeres las únicas responsables del cuidado de hijos, adultos mayores, enfermos, etc.

Más aún, que la violencia de género es la forma que el patriarcado ha diseñado para disciplinar a las mujeres a que cumplan tales roles. Roles que implican su ausencia de los espacios de decisión, de liderazgo, de conducción, de acción gremial, etc.

Históricamente el ámbito sindical ha sido refractario a la incorporación de las mujeres, precisamente por estereotipos que asignan a los varones las características más apreciadas para el ejercicio de liderazgos sindicales y a las mujeres, las propias del cuidado, la mediación, la sumisión, la subordinación, etc. (6).

Expresamente señala la CIDH que *" los estereotipos de género en el ámbito de las labores domésticas y de cuidado constituyen una barrera para el ejercicio de los derechos de las mujeres, y de forma particular de los derechos laborales y sindicales, pues impiden que las mujeres se encuentren en condiciones de igualdad para participar en el entorno laboral, y de esa forma limita la posibilidad de acceder a las mismas oportunidades de empleo o de defender sus intereses en el espacio sindical. "*

Entre las fuentes normativas mencionadas, resulta central el Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares dispone que los Estados deben incluir dentro de los objetivos de su política nacional el "permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales"

En este sentido, la CIDH recomienda a los Estados adoptar las siguientes medidas:

a) "alentar el suministro de los servicios sociales y apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y

desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños". b) Conforme lo establece la Convención de Belém Do Pará : adoptar por todos los medios y sin dilaciones, políticas orientadas a modificar o abolir normas o prácticas consuetudinarias que busquen respaldar o perpetuar la violencia de género , lo que incluye aquellas que justifican o prescriben la carga laboral exclusiva de la mujer en las labores domésticas. c) Generar las condiciones para que las mujeres gocen del tiempo suficiente para realizar su trabajo y participar en el espacio sindical, como lo son las guarderías, licencias de maternidad o paternidad igualitarias, o permisos especiales para atender asuntos familiares, d) Eliminar las barreras para la participación sindical de las mujeres ya sea a partir de la creación de nuevos sindicatos o de la afiliación a los ya existentes, y la inclusión de la obligación de los sindicatos de adoptar el principio de igualdad y no discriminación en sus estatutos y en la aplicación de sus reglamentos, de forma tal que se asegure una representación equilibrada de mujeres en los órganos directivos y, por lo tanto, una representación de sus intereses en la negociación colectiva.

En Argentina, las mujeres trabajan 15.2 horas semanales en actividades remuneradas y 42.4 en actividades no remuneradas, mientras los hombres desarrollan tareas remuneradas por 33.2 horas semanales y 17.3 para tareas no remuneradas.

Si bien en el año 2022, en nuestro país el Poder Ejecutivo presentó un importante proyecto de ley en materia de cuidados, que incluye diferentes medidas para la atención y distribución de este trabajo en diversos actores sociales, además del reconocimiento expreso del derecho al cuidado, el valor económico del cuidado y la inclusión de políticas para la redistribución, conciliación y corresponsabilidad, el mismo no ha merecido tratamiento parlamentario por lo que nada indica que pueda convertirse en ley (7).

Por otra parte, la reciente reglamentación del artículo 179 de nuestra ley de Contrato de Trabajo, estableciendo el número mínimo de trabajadores que debe tener una empresa para quedar alcanzada por la obligación de proveer espacios de cuidado de hijos de sus trabajadores, prevé la sustitución de tal obligación por una compensación en dinero lo cual, si bien significa una mejora, nos lleva a pensar en aquellas medidas "feministas" que bajo un aparente cambio de statu quo, lo preservan, y que la jurista norteamericana Reva Siegel denomina "preservación a través de la transformación"(8).

En cuanto a la violencia de género y su relación con el ejercicio de la libertad sindical. la CIDH prescribe que los Estados deberán: a) prohibir legalmente la violencia y el acoso, y adoptar políticas dirigidas a prevenirlo; b) fomentar la existencia de mecanismos de control internos, tanto en el ámbito público como privado, que permitan combatir la violencia y el acoso laboral y sexual; c) velar porque las víctimas tengan acceso a vías de

recurso y reparación y a medidas de apoyo; d) desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible; e) garantizar la existencia de mecanismos de inspección e investigación efectivos contra la violencia y el acoso f) exigir a los empleadores privados adoptar medidas que sean razonables y factibles para los mismos efectos.

Analizando qué comportamiento ha adoptado la Argentina al respecto, celebramos la ratificación del Convenio 190 de la O.I.T. pero a varios meses de su entrada en vigencia en nuestro país, seguimos aguardando que el Estado implemente acciones concretas para garantizar a las mujeres trabajadoras ambientes de trabajo libres de violencia. Si bien tanto los sindicatos como las patronales han comenzado a discutir protocolos de prevención y actuación ante la violencia, no vemos una respuesta estatal a la medida de la gravedad y urgencia que reviste la cuestión. Sumado a ello, los tribunales son reacios a considerar el problema con perspectiva de género y continúan exigiendo a las víctimas la prueba acabada de los hechos, haciendo caso omiso de lo que en materia de cargas dinámicas disponen tanto la Recomendación 206 como el decreto 1011/2010 reglamentario de la ley 26.485 de Protección Integral de las Mujeres.

La CIDH se ocupa especialmente de poner de relieve que los obstáculos para el ejercicio de la libertad sindical por las mujeres, a causa de la discriminación, las condenan a mayor pobreza y marginación, lo que completa un círculo vicioso de consecuencias más que gravosas para ellas.

Como prueba de la persistencia de la discriminación, la CIDH advierte que *"las mujeres constituyen aproximadamente el 51% de la población total y sólo acceden al 38% de la masa de ingresos monetarios que generan y perciben las personas, correspondiendo el otro 62% a los hombres"*.

La dificultad de las mujeres para el acceso a los recursos que se evidencia no sólo en los guarismos del párrafo anterior (existen 13 puntos de ingreso que poseen los trabajadores varones y que deberían asignarse a las mujeres, como mínimo, dado que son éstas las que sostienen con su trabajo doméstico no remunerado la reproducción de la fuerza de trabajo) sino, además, en las estadísticas sobre trabajo no registrado, desempleo, brecha salarial, techo de cristal, segregación horizontal, acoso sexual y demás fenómenos que han descrito los estudios del mundo laboral con perspectiva de género, constituye una violación a los principios de igualdad y no discriminación y condena a las mujeres a la pobreza y a la exclusión.

En tal sentido prescribe que los Estados parte deberán: a) invertir en infraestructura básica y servicios (agua y saneamiento, salud, electricidad y cocinas no contaminantes) para reducir las cargas de trabajo no remunerado de las mujeres de forma tal que estas puedan disponer de tiempo para actividades productivas, incluidas aquellas de naturaleza sindical y de ocio; b) ampliar la cobertura de los servicios de cuidado infantil de manera acorde a las necesidades de las madres y los padres que trabajan de manera remunerada; c) ofrecer sistemas integrales de licencias remuneradas, incluida una licencia de maternidad de al menos 14 semanas, licencia de paternidad y licencia parental que la madre y el padre puedan compartir y disfrutar; y d) ampliar el derecho a la licencia de maternidad, de paternidad y parental a las y los trabajadores informales, junto con la adopción de medidas para asegurar su aplicación.

En definitiva, la CIDH señala la enorme responsabilidad de los Estados en la modificación de las condiciones de vida de las mujeres mediante acciones positivas, con involucramiento de todos los actores sociales y sanciones por incumplimiento de las respectivas obligaciones.

VIII. DE LA SUPUESTA COLISION ENTRE ACCIONES POSITIVAS Y AUTONOMIA SINDICAL

Varias voces se han alzado para denunciar lo que consideran una injerencia del Estado en la autonomía sindical cuando se intenta mediante regulaciones, incidir en la vida de los sindicatos.

Si bien dicha argumentación resulta atendible cuando la finalidad consiste en restringir la acción sindical para limitar la defensa de los derechos laborales o evitar la conquista de beneficios o mayores niveles de protección o, incluso, cuando se pretende evitar, reprimir o limitar el derecho de huelga, no resulta igual de legítima al resistencia cuando la acción estatal está dirigida a contribuir a la igualdad sustantiva entre trabajadoras y trabajadores que participan de la vida sindical como afiliados, candidatos, dirigentes, delegados, etc.

Y ello es así por cuanto las medidas de acción afirmativa, responden a obligaciones estatales supraleales asumidas al momento de ratificar un instrumento internacional. Tanto la Convención Americana como el protocolo de San Salvador, así como la Cedaw y la Convención de Belem Do Pará, garantizan la igualdad y la no discriminación y obligan a los Estados parte a adoptar todas las medidas para la observancia estricta de tales principios. Por ello, condicionan no sólo al Estado sino a todos los actores sociales a

respetar y observar tales principios, sin limitaciones que tornen en abstractos los derechos reconocidos en los Tratados.

Es decir que no puede esgrimirse la autonomía sindical como un derecho absoluto, frente a acciones positivas que persiguen la igualdad y la no discriminación, sino que ambos derechos fundamentales deberán articularse de modo que ninguno constituya un obstáculo para el ejercicio del otro.

En nuestro país, el establecimiento de cupos en los cargos de conducción de los sindicatos o en la integración de la unidad de negociación colectiva, mediante la ley 25.674, constituye una herramienta muy valiosa para superar las resistencias a los liderazgos de las mujeres y a la introducción de las llamadas "cláusulas de género" en los convenios colectivos de trabajo.

De esta forma se garantiza la presencia de mujeres en puestos de conducción y, por consiguiente, que sus intereses estén representados en las agendas sindicales y, especialmente, en la negociación colectiva.

Pero no es la única. Los estatutos sindicales, en los que el gremio decide su forma de organización y administración, requieren una revisión urgente que permita incorporar perspectiva de género, desentrañando su velado sesgo discriminatorio hacia las mujeres e incorporando expresamente principios transformadores tales como la prohibición de la violencia y la discriminación, creación de secretarías de género con presupuesto propio, un régimen disciplinario que permita calificar cualquier forma de violencia de género como una falta grave que acarree sanciones, elaboración de protocolos de prevención y actuación ante situaciones de violencia y acoso, garantías de participación efectiva de las mujeres, entre otras.

Finalmente, retomando la Opinión Consultiva, especial mención merece el siguiente párrafo: "*los Estados deben adoptar medidas que fomenten la creación de espacios para grupos de mujeres dentro de la organización sindical para apoyar a quienes ocupan puestos de toma de decisiones*".

La cuestión de los liderazgos femeninos, ha sido desarrollada por diversas autoras, señalando que, en general, las mujeres lideresas sindicales suelen adoptar rasgos y características masculinas para ser aceptadas y valoradas del mismo modo que sus compañeros varones, debido a que la única vara para calificarlas ha sido construida conforme a un patrón masculino. Pero poco se ha escrito sobre esa deconstrucción necesaria.

Sea cual fuere el camino, resulta fundamental el señalamiento de la CIDH: la forma de sostener liderazgos femeninos, con características propias, diferenciadas del patrón androcéntrico, feministas, es sin duda, el grupo de pares.

IX. CONCLUSIONES

Sin duda, la opinión consultiva 27/21 constituye un documento insoslayable para entender en qué medida la libertad sindical por parte de las mujeres y diversidades se encuentra impedida en la región y cómo ello afecta el ejercicio de los demás derechos sociales de éstas.

Se advierte el énfasis puesto en que resulta necesario que los Estados comprendan con precisión qué significa la fórmula "los Estados adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar el goce de estos derechos" contenida en todos los instrumentos internacionales analizados y que a la luz de los resultados obtenidos, las denuncias acercadas a la Comisión y las estadísticas elaboradas por organismos especializados, los Estados no han comprendido adecuadamente el alcance de sus obligaciones ni las han sabido traducir en medidas eficaces.

Nuestro país es un claro ejemplo de ello. Los avances en materia de igualdad de género no logran modificar las cifras de la pobreza, la exclusión y el trabajo precario.

Es cierto que en contextos críticos en términos económicos y sociales como el que atraviesa nuestro país, la de los feminismos, devenidos en movimiento de mujeres sindicalistas, no resuena como una agenda urgente.

Sin embargo, si bien los derechos laborales y sindicales de las mujeres no están por encima de los del conjunto de los trabajadores, están o deberían estar, al mismo nivel. Desconocerlo, con el argumento de una agenda laboral y sindical con supuesta neutralidad de género, es discriminar.

Una reforma feminista de nuestro Derecho del Trabajo en su conjunto, parece aún demasiado lejana.

Por el momento, las mujeres y diversidades trabajan, cuidan, militan en los sindicatos, en definitiva, viven, como pueden. Mientras los principios de igualdad y no discriminación siguen siendo un horizonte lejano para la mayoría de las y los trabajadores.

NOTAS

- (1) "El impacto de las reformas económicas y las medidas de austeridad sobre los derechos de las mujeres". Juan Pablo Bohoslavsky. Octubre 2018. ANÁLISIS N° 30 – 2018. Edición Friedrich Ebert Stiftung Argentina
- (2) Convenio 111 O.I.T. sobre la discriminación (empleo y ocupación)
- (3) Convenio 87 O.I.T. sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación
- (4) Observaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Mujeres ante el pedido de Opinión Consultiva
- (5) "La brecha salarial entre hombres y mujeres en América Latina. En el camino hacia la igualdad salarial". O.I.T. Américas. Informes técnicos 2019 /16
- (6) "Los sindicatos tienen género", María Rigat-Pflaum Fundación Friedrich Ebert Junio 2008
- (7) Proyecto de Ley : Cuidar en igualdad - Sistema integral de políticas de cuidados de Argentina (SINCA)
- (8) "Puede servir una Constitución para enfrentar la desigualdad de género? Ciper Académico/Opinión, Yanina Zuñiga Añazco. 4.11.2020