

La libertad sindical en el Paraguay, según resultados de las denuncias presentadas a los órganos contralores de la OIT (1990-2013)	Titulo
Lachi, Marcello - Autor/a;	Autor(es)
Asunción	Lugar
Centro de Estudios y Educación Popular Germinal	Editorial/Editor
2014	Fecha
Documentos de Trabajo no. 23	Colección
Legislación; Trabajadores; Organizaciones sindicales; Sindicalismo; OIT - Organización Internacional del Trabajo; Paraguay;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/ceepg/20170404043218/pdf_494.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/ceepg/20170404043218/pdf_494.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# GERMINAL

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

PUBLICACIÓN PERIÓDICA DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS  
SOBRE LA REALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA DEL PARAGUAY

**La libertad sindical en el Paraguay,  
según resultados de las denuncias  
presentadas a los órganos contralores  
de la OIT (1990-2013).**

*Marcello Lachi*

**N. 23 - Diciembre 2014**

**Centro de Estudios y Educación Popular Germinal  
Asunción - Paraguay**



## 1. Introducción

Desde la caída del gobierno dictatorial del Gral. Stroessner en el país, hace 25 años, el diálogo social en ámbito laboral, entendido como momento de concertación y resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales y el Estado, no se ha desarrollado de manera realmente satisfactoria: al contrario, ha vivido muchos momentos de retrocesos que han hecho permanentemente tensas las relaciones laborales y sindicales en el país.

A pesar de que la Constitución Nacional de 1992 y el Código del Trabajo promulgado en 1993 hayan ubicado a Paraguay como un país de vanguardia con respecto al reconocimiento de los derechos laborales y sindicales, dando plena vigencia legal a lo establecido en los artículos 22 al 24 de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en los principales Convenios de la OIT, en la realidad cotidiana muchas de esas conquistas normativas han quedado en las páginas de la Gaceta Oficial y no han encontrado aplicación concreta en las relaciones laborales del país.

Esta situación ha determinado con el tiempo un incremento de la conflictividad social y, sobre todo, un permanente desentendimiento mutuo de los actores laborales y del Estado, impidiendo el correcto desarrollo del diálogo social. Esta situación se debe principalmente a la inoperancia del Estado en aplicar la legislación laboral vigente, lo que ha determinado un desequilibrio permanente entre patronal y sindicatos en favor de la primera, teniendo como consecuencia, por un lado, que la patronal se desinteresara permanentemente de la concertación, prefiriendo aprovecharse de su posición de ventaja; y por el otro, que los sindicatos desarrollaran una desconfianza estructural hacia el Estado y la patronal misma, acusándolos de connivencia para la no aplicación de la ley, situación que ha tenido como resultado el recrudecimiento del conflicto y la reducción del diálogo social a términos mínimos.

Claro ejemplo de la situación señalada han sido las repetidas experiencias fallidas de diálogo social nacional, tales como el Consejo Nacional Tripartito de Política Laboral de 1998, el Consejo Tripartito de Diálogo Social de 1999, la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil de 2008 y la Mesa de Diálogo Social Interinstitucional de 2009, que en ningún momento pudieron producir resultados efectivos y en poco tiempo se redujeron a un mero lugar de encuentro e intercambio de opiniones entre los actores laborales y el Estado.

Este enfrentamiento permanente entre los actores laborales, además de determinar el constante fracaso del diálogo social, ha tenido como consecuencia directa y lógica la utilización - en términos amplios - de aquel instrumento que es justamente antitético al diálogo, es decir: la denuncia. La misma ha sido persistentemente impulsada tanto en el ámbito jurisdiccional utilizando los órganos nacionales de la justicia laboral, como en el ámbito internacional mediante los instrumentos puestos a disposición para el efecto por la OIT.

El trabajo que presentamos a continuación se ocupa justamente de analizar y describir la situación sumariamente señalada en las líneas anteriores, de manera a poder identificar las causas específicas que impiden el desarrollo del diálogo social entre los actores laborales y el Estado en Paraguay, obstaculizando el desarrollo armonioso del ejercicio de la libertad sindical y de la negociación colectiva.

Para lograr este resultado realizaremos una compilación, sistematización y evaluación tanto de las denuncias sindicales presentadas ante la OIT (CLS, Casos sobre Libertad Sindical), como de los informes anuales realizados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR), verificando la posición sindical, los comentarios y recomendaciones de la OIT, las respuestas y justificaciones presentadas por el Gobierno, y finalmente, los eventuales avances logrados en cada tema, así como los eventuales desafíos pendientes.

De esta manera consideramos se proporcionará un aporte valioso para la comprensión de la realidad actual de las relaciones laborales en Paraguay y se ayudará a identificar correctamente los elementos de crisis presentes en las mismas, condición absolutamente necesaria para la identificación de posibles soluciones de modo a superar las dificultades observadas y así activar un verdadero y efectivo diálogo social en el país.

## **2. Alcance y fuentes**

El estudio que hemos realizado se ha concentrado esencialmente en la evaluación de la efectiva aplicación en Paraguay de dos instrumentos clave para un diálogo social armonioso, a saber: los Convenio OIT 87 y 98, ambos ratificados hace más de cincuenta años por el Estado paraguayo, y cuyos principios han sido en buena medida integrados en los artículos 96 y 97 de la Constitución Nacional paraguaya vigente.

Como se ha señalado, el trabajo de recopilación, sistematización y evaluación realizado se ha estructurado principalmente a partir de los informes elaborados por la Organización Internacional del Trabajo. En este sentido se han tenido en cuenta los Casos sobre Libertad Sindical referentes a Paraguay, presentados por organizaciones patronales o sindicales (paraguayas o internacionales) al Comité de Libertad Sindical y las observaciones realizadas anualmente por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en lo referente específicamente a la aplicación en el país de los Convenios OIT 87 y 98. No se ha utilizado el trabajo de las Comisiones tripartitas que examinan las reclamaciones planteadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, en cuanto el único caso existente sobre Paraguay en este ámbito en el periodo de tiempo evaluado se refiere a un tema que no coincide ni con la libertad sindical ni con la contratación colectiva.

El trabajo realizado se basa específicamente en 21 casos registrados en la OIT sobre quejas acerca de violaciones de la libertad sindical (el primero de 1992 y el último de 2013); 20 Informes anuales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), con observaciones respecto a la aplicación del Convenio 87 (de 1991 al 2012, con la sola excepción de los años 2007 y 2011), y 17 con observaciones respecto a la aplicación del Convenio 98 (de 1991 al 2012, con la excepción de los años 1996, 1998, 2000, 2007 y 2011).

A partir de la identificación, sistematización y evaluación de las fuentes señaladas creemos contar con datos suficientes y precisos a fin de identificar los aspectos de la realidad de las relaciones laborales en Paraguay que, afectando la libertad sindical, de hecho están impidiendo un diálogo social armónico y fluido entre los actores laborales y el Estado.

### 3. La legislación vigente

Antes de presentar los datos recolectados a partir de las fuentes señaladas en la sección anterior, consideramos oportuno realizar un pequeño recorrido por la legislación vigente en Paraguay con respecto a la libertad sindical, el principal objeto de nuestro estudio.

La Constitución Nacional (1992) establece el derecho a la libertad sindical para todos los trabajadores públicos y privados (exceptuando a los miembros de las FF.AA. y de las policiales), el derecho a firmar convenios colectivos, a la huelga y al paro en los Artículos 96, 97 y 98 respectivamente. Así también en el Capítulo II De la Libertad se garantiza el derecho a la libertad de reunión y manifestación (Art. 32) y el derecho a la libertad de asociación (Art. 42).

La Ley que rige para los trabajadores del sector privado y para los de las empresas del Estado es el Código Laboral (Ley 213/93, modificada por la ley 496/95 y la ley 1416/99), que consagra su Libro Tercero a Las Relaciones Colectivas de Trabajo, garantizando así la libertad sindical (Arts. 283 al 286), la estabilidad sindical (Arts. 317 al 324), el derecho a la firma de contratos colectivos de condiciones de trabajo (CCCT) (Arts. 326 al 349), las huelgas y los paros (Arts. 358 al 381). Si bien el Código Laboral sancionado en 1993 sufrió algunas modificaciones en 1995 y 1999<sup>1</sup>, ninguno de estos cambios afecta de manera sustancial a los derechos que aquí hemos expuesto, ya que básicamente se ajustó la redacción en algunos artículos o se precisó de mejor manera el alcance de algunos derechos.

El Artículo 289 del Código Laboral (CL) establece los tipos de sindicatos, pudiendo ser éstos de empleadores y trabajadores. Los sindicatos de trabajadores dependientes pueden organizarse por empresa – trabajadores de varias profesiones, oficios u ocupaciones que prestan servicios en el establecimiento –, por gremio – trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad – o por industria – trabajadores que prestan servicios en varias empresas de una misma rama industrial. Los requerimientos para la formación de los sindicatos están estipulados en el Art. 292 del CL, estableciéndose allí que los sindicatos de empleadores no podrán constituirse con menos de tres miembros. En el caso de los trabajadores, para los sindicatos de empresa el mínimo es de 20 fundadores, de 30 fundadores para sindicatos gremiales y de 300 para sindicatos de industria.

En cuanto a la contratación colectiva, el Art. 326 del CL define al contrato colectivo como “todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores, por una parte, y por la otra una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos.” En esta misma ley se establece la obligación de celebrar un contrato colectivo de condiciones de trabajo en toda empresa que emplea a 20 o más trabajadores (Art. 334). Aunque hay que señalar que esta obligación es puramente formal dado que no existen mecanismos ciertos para hacer efectivo este derecho, pudiéndose dilatar las negociaciones *sine die* ya que no puede existir arbitraje obligatorio por disposición constitucional. Cabe resaltar que el Art. 330, sobre el alcance del contrato colectivo, determina que las estipulaciones previstas en los CCCT se extienden a

---

<sup>1</sup> Como ya se ha indicado, el Código laboral ha sido modificado en dos ocasiones, con la ley 406 de 1995 y con la ley 1416 de 1999.

todas las personas que trabajan en la empresa, aunque no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. De tratarse de un contrato-ley, éste será obligatorio para todos los empleadores y trabajadores correspondientes.

En lo que respecta a los trabajadores públicos<sup>2</sup>, la Ley 1626/2000 dedica su Capítulo XVI al tema de la sindicalización (Arts. 108 a 126), garantizando así la libertad sindical y la no injerencia. El derecho a huelga se encuentra en el Capítulo XVII de la mencionada ley, en los Artículos 127 al 138. Ahora bien, sobre el derecho a la contratación colectiva el Art. 51 de la Ley 1626 establece que la misma se regirá por la Ley especial que regule la materia, siendo ésta la Ley 508 de 1994, de Contratación Colectiva en el sector público.

También cabe recordar que Paraguay ha ratificado en 1962 el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, y en 1966 el Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva.

Por otro lado Paraguay ha ratificado en 1992 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en 1997 el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), los cuales establecen – ambos en su artículo 8° - que los Estados Partes se comprometen a garantizar el derecho de todas las personas a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, garantizando también el derecho a la huelga en observación de las leyes de cada país.

#### **4. Libertad Sindical**

Como se ha señalado anteriormente, para evaluar la realidad de la libertad sindical en el Paraguay hemos tomado como fuentes de referencia las quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical de la OIT y las observaciones realizadas anualmente por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en lo referente a la aplicación en el país de los Convenios OIT 87 y 98.

Cada información recolectada a partir de ambas fuentes ha sido sistematizada y evaluada a fin de obtener una reconstrucción eficaz de las principales violaciones a la libertad sindical perpetradas en el país y del rol de los diferentes actores laborales y el Estado con respecto a las mismas.

##### **4.1. Quejas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT**

El Comité de Libertad Sindical (CLS) es un órgano de la OIT creado en 1951 con el objetivo de examinar las quejas presentadas sobre las violaciones de la libertad sindical, hubiese o no ratificado el país concernido los convenios pertinentes. Las quejas pueden ser presentadas contra los Estados Miembros tanto por las organizaciones de empleadores como por los sindicatos de trabajadores.

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que en Paraguay los trabajadores del sector público representan el 23% del total de los trabajadores asalariados de la economía formal. Siendo los funcionarios públicos 364.032, mientras que los trabajadores asalariados del sector privado 1.195.310. Fuente EPH 2013.

Si el Comité acepta el caso, se pone en contacto con el gobierno concernido para establecer los hechos; y en caso decida que se ha producido una violación de las normas o de los principios de libertad sindical, emite un informe a través del Consejo de Administración y formula recomendaciones sobre cómo podría ponerse remedio a la situación. Posteriormente, solicita al gobierno que informe sobre la aplicación de sus recomendaciones.<sup>3</sup>

#### 4.1.1 Datos estadísticos

En Paraguay, desde 1990 hasta 2013, han sido presentadas al Comité de Libertad Sindical 21 quejas que han llevado a la apertura de casos formales de violación de las normas o de los principios de libertad sindical. A la fecha, 16 casos ya han sido cerrados, 4 están activos y 1 en seguimiento.

El periodo de mayor cantidad de quejas ante el Comité de Libertad Sindical ha sido el inmediatamente posterior a la vuelta a la democracia: entre 1992 y 1995 han sido abiertos en la OIT 9 casos referentes a violaciones de la libertad sindical en el país (43% del total); posteriormente se ha registrado un periodo de pausa y luego 4 casos en el bienio 1999-2000 (el 19%); y finalmente, a partir de 2006 y hasta 2013, se ha registrado una queja por año (con la excepción de 2007 donde no hubo ninguna y de 2008 donde hubo 2), para un total de 8 casos abiertos en el periodo señalado (el 38%).

**CUADRO 1**  
**Casos por año de presentación de la queja**

<b>Año.</b>	<b>Cantidad</b>
2013	1
2012	1
2011	1
2010	1
2009	1
2008	2
2006	1
2000	2
1999	2
1995	1
1994	4
1993	2
1992	2
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>

Con respecto a los 21 casos abiertos, mientras de uno (caso 1573 de 1993) no sabemos el origen en cuanto sus datos son confidenciales, con respecto a los otros 20, 19 casos han sido abiertos a partir de quejas presentadas por organizaciones sindicales y 1 caso ha sido abierto a partir de quejas presentadas por organizaciones empresariales. El mayor número de quejas han llegado desde las organizaciones sindicales internacionales, 12 de las 19 contabilizadas:

<sup>3</sup> Fuente: <http://ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--es/index.htm>

en 8 casos como único promotor, en 2 casos en asociación con una o más centrales sindicales paraguayas, y en 2 casos en asociación con uno o más sindicatos paraguayos.

Por su parte, las Centrales Sindicales paraguayas han sido promotoras de quejas ante la OIT en 7 ocasiones: 2 veces como único actor, 3 veces en asociación con un sindicato paraguayo 2 veces en asociación con una o más organizaciones sindicales internacionales.

En cuanto a los sindicatos paraguayos, éstos han sido promotores de quejas ante la OIT en 7 ocasiones: 2 veces como único actor, 3 veces en asociación con una o más centrales sindicales y 2 veces en asociación con una o más organizaciones sindicales internacionales.

Finalmente las organizaciones empresariales paraguayas han sido promotoras de denuncias a la OIT en 1 ocasión, en asociación con una organización empresarial internacional.

También es interesante subrayar que en el periodo inicial de la transición democrática paraguaya (1992-1995), la presentación de quejas a la OIT por casos de violaciones a la libertad sindical estuvo a cargo casi exclusivamente de organizaciones sindicales internacionales, incluyendo el único caso registrado de queja por parte del sector empresarial; empezando a utilizar esta herramienta las centrales y los sindicatos paraguayos solamente a partir del bienio 1999-2000, y más intensamente desde el año 2006.

**CUADRO 2**  
**Casos por organización querellante/ periodo de presentación de la queja**

	<b>1992-1995</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2006-2013</b>	<b>TOTAL</b>
Organización(es) sindical(es) internacional(es) (OSI)	7	-	1	8
Central(es) Sindical(es) (CS)	-	-	2	2
Sindicato(s) (S)	-	1	1	2
OSI + CS	-	1	1	2
OSI + S	-	1	1	2
CS + S	-	1	2	3
Organización empresarial + Organización Empresarial internacional	1	-	-	1
	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>20</b>

Al considerar las quejas presentadas desde Paraguay ante el Comité de Libertad Sindical en el periodo 1990-2013, excluyendo el caso de la organización empresarial (Feprinco) que se

refería exclusivamente a temas extra laborales<sup>4</sup>, en los 18 casos donde pudimos acceder a la información de referencia,<sup>5</sup> los mismos han involucrado: en 11 casos (el 52%) al sector privado; en 8 casos (el 38%) al sector público; y otros 3 casos (el 14%) hacen referencia a aspectos generales del mundo del trabajo.<sup>6</sup>

En el sector privado 4 casos corresponden a la rama de los servicios (36%), 6 casos a la rama industrial (54,5%), y 1 caso a la rama transportes (9,5%); en el sector público 3 casos corresponden a empresas públicas (38%), y 5 casos al área de la Administración Central del Estado (62%).

También resulta interesante subrayar que el 73% de las quejas presentadas ante la OIT que involucran al sector privado fueron registradas en el periodo 1992-1995 contra un 27% registrado en el período 2006-2013. Por su parte, y en contraposición a lo recientemente apuntado, de los casos que corresponden al sector público, 50% se han registrado en el período 1999-2000 y el otro 50% en el período actual (2006-2013). El dato no es de menor importancia, ya que indirectamente señala la metamorfosis que en estos veinticinco años ha sufrido el movimiento sindical paraguayo que, después de un auge en el sector privado registrado en el periodo inmediatamente posterior a la vuelta a la democracia en el país, ha ido paulatinamente desapareciendo en este ámbito limitándose a mantener y desarrollar una presencia relevante solamente en el sector público, donde hoy se concentra la gran mayoría de los trabajadores sindicalizados, aunque esta área represente solamente el 23% del trabajo formal asalariado.<sup>7</sup>

**CUADRO 3**  
**Casos por Sector y Rama empresarial/institucional**

	<b>1992-1995</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2006-2013</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Temas Generales Nacionales</b>	2	1	-	<b>3</b>
<b>Sector Privado</b>				<b>11</b>
a. Servicios	2	-	2	
b. Industria	6	-	-	
c. Transporte	-	-	1	
<b>Sector Público</b>				<b>8</b>
a. Empresas del Estado	-	1	2	
b. Administración Central	-	3	2	
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>22</b>

Con respecto a los alegatos presentados por los denunciantes en las quejas contra el Estado paraguayo, en los 18 casos presentados por organizaciones sindicales a los cuales pudimos acceder a la información de referencia (excluyendo los ya citados 2 casos puestos por la OIT

<sup>4</sup> La denuncia hace referencia a un allanamiento por parte de organismos del Estado a la FEPRINCO y el secuestro de bienes de la misma.

<sup>5</sup> Además del ya señalado caso 1573 de 1993, también la queja presentada por CUT-CNT y CSA en 2013 (caso 3019) es totalmente confidencial, exceptuado el hecho que en este caso conocemos las organizaciones sindicales que la originaron.

<sup>6</sup> La suma de 22, es decir de cuatro unidades superiores a la cantidad de casos evaluados (exceptuando los 2 casos puestos en condición de confidencialidad por la OIT) se debe a que en algunos casos hubo quejas referentes a más de una empresa.

<sup>7</sup> Dato extraído de la Encuesta Permanente de Hogares de 2013, DGEEC, Asunción, 2014.

en condición de confidencialidad) se presentaron un total de 86 temas, es decir un promedio de 4,7 alegatos por denuncia. De estos 86 alegatos, 57 fueron sobre temas relacionados con la libertad sindical, (el 66%), otros 9 sobre temas relacionados con la contratación colectiva (el 10%); 4 consisten en quejas contra el actuar del Ministerio de Justicia y Trabajo (5%); y finalmente los últimos 16 se refieren a otros temas generales (haciendo la mayoría de ellos referencia al procesamiento de dirigentes sindicales por el caso del Banco Nacional de Trabajadores).

En el caso de la queja presentada por la organización empresarial paraguaya Feprinco en asociación con la organización empresarial internacional OIE (Caso 1790 de 1994), ésta se refirió exclusivamente a temas extra-laborales no directamente relacionados ni con la libertad sindical ni con la contratación colectiva.

De los 57 alegatos relacionados con la libertad sindical presentes en las quejas ante la OIT por parte de las organizaciones sindicales, 12 (el 21%) se refieren a hechos de violencia (agresiones, amenazas, represiones, muertes durante huelgas); 35 (el 61%) a situación de persecución sindical (despidos y traslados de sindicalistas, detenciones y procesamientos de dirigentes sindicales, y otros casos de persecución a sindicalistas, así como casos de injerencia de la patronal y creación de sindicatos “amarillos”), y 10 (el 18%) se refieren a violaciones del derecho de huelga (contrataciones de esquiroleros, represalias a trabajadores y sindicalistas tras una huelga).

Un dato importante a subrayar es que los alegatos sobre hechos de violencia se concentran en el periodo inicial de la transición democrática (1992-1995) representando en este periodo el 50% del total, mientras que el porcentaje baja al 17% en el periodo 1999-2000 y sube nuevamente hasta 33% en el último periodo (2006-2013). En contraposición, los alegatos sobre persecución sindical y violaciones a la libertad sindical se concentran en el periodo 1999-2000, representando el 37% del total, mientras que en el periodo 1992-1995 y en el periodo actual 2006-2013 corresponden, en ambos casos, al 31,5%. En cuanto a las violaciones del derecho de huelga, también éstas como en el caso de los hechos de violencia se concentran principalmente en el periodo 1992-1995 donde representan el 40% del total, mientras que en el periodo 1999-2000 y en el periodo actual 2006-2013 representan, en ambos casos, el 30% del total.

Otro dato a señalar es el cambio de comportamiento de las organizaciones sindicales denunciadoras con respecto a los alegatos presentados en los diferentes periodos analizados. En el periodo inicial de la transición 1992-1995 hubo 21 alegatos en 7 quejas (3 alegatos por queja), número que aumentó notablemente en el periodo 1999-2000 con 18 alegatos en 4 quejas (4,5 alegatos por queja), y se redujo sensiblemente en el último periodo 2006-2013 con solamente 18 alegatos en 8 quejas (2,25 alegatos por queja).

**CUADRO 4**  
**Alegatos de las Quejas por sector/período**

	1992-1995				1999-2000				2006-2013				Total
	Pr iv	Pú b	N ac	T ot	Pr iv	Pú b	N ac	T ot	Pr iv	Pú b	N ac	T ot	
<b>Hechos de violencia</b>													
Agresiones/Represión (física/verbal)	2			2		1		1		3		3	6
Amenazas (muerte inclusive)	3			3		1		1	1			1	5
Muerte durante huelga			1	1									1
<b>Violación derecho libertad sindical</b>													
Despidos antisindicales	5			5		4		4	2	1		3	12
Traslados Antisindicales						4		4		2		2	6
Otros hechos persecución	2		1	3		3		3	3	2		5	11
Detención/procesamiento dirigentes sindicales	3			3			1	1					4
Injerencia organización patronal				1		1		1		1			2
<b>Violación del Derecho a huelga</b>													
Represalia tras huelga	3			3		3		3	1	1		2	8
Contratación trabajadores durante huelga	1			1					1				2
<b>Total</b>	<b>19</b>		<b>2</b>	<b>21</b>		<b>17</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>10</b>		<b>18</b>	<b>57</b>

Al considerar las quejas de las organizaciones querellantes sobre el actuar del Viceministerio del Trabajo en los casos presentados, vemos que éstas han ocurrido en cuatro ocasiones, una vez en el periodo 1992-1995, proveniente del sector privado; y las tres restantes en el último periodo aquí considerado (2006-2013), proviniendo en dos ocasiones del sector privado y una del sector público.

Otro elemento fundamental a analizar es cómo el Estado paraguayo ha reaccionado frente a los pedidos de informes de la OIT referentes a los alegatos de las quejas presentadas por los querellantes.

Respecto a los 19 casos en los cuales tenemos datos (18 de organizaciones sindicales y 1 de organizaciones de empresarios), el Gobierno paraguayo proporcionó respuestas a los pedidos de informaciones de la OIT en 13 ocasiones (el 68%), mientras que no lo hizo en otras 6 ocasiones (el 32%). También hay que señalar que en estos 13 casos con respuestas tampoco el

comportamiento del Poder Ejecutivo fue unívoco, dado que en algunos casos de larga duración donde hubo frecuentes pedidos de informaciones por parte de la OIT (debido a presentación de nuevas denuncias referentes al mismo caso por parte de los trabajadores o interés de la OIT en el desarrollo de determinados casos) en 4 ocasiones (el 30%) tampoco el Gobierno respondió a todos los pedidos. Dándose finalmente por parte del poder Ejecutivo respuestas completas a los pedidos de la OIT solamente en el 47% del total de los casos abiertos contra el Estado paraguayo.

**CUADRO 5**  
**Respuestas del Gobierno/período (por caso)**

	<b>1992-1995</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2006-2013</b>	<b>Total</b>
Casos sin ninguna respuesta	4	-	2	<b>6</b>
Casos con respuestas	4	1	4	<b>9</b>
Casos largos, con algunos envíos de respuestas pero no todas las veces	-	3	1	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>19</b>

De modo a profundizar aún más en el análisis del nivel de respuesta del Estado paraguayo a los pedidos de informaciones de la OIT, es interesante considerar algunos elementos más, tales como el periodo de duración de los casos abiertos en el CLS antes de su conclusión satisfactoria. Al respecto, cabe resaltar que la duración de los mismos aumentó notablemente con el tiempo, dado que si en el periodo inicial de la transición democrática paraguaya (1992-1995) un caso duraba en promedio 4,7 meses, en los dos periodos posteriores (1999-2000 y 2006-2013) pasó a durar respectivamente 23,7 y 18,5 meses.<sup>8</sup>

**CUADRO 6**  
**Tiempos de duración de los casos paraguayos en el CLS**

	<b>1992-1995</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2006-2013</b>
Casos presentados	9	3 <sup>9</sup>	8
Duración promedio de cada caso (en meses)	4,7	23,7	18,5

<sup>8</sup> En el promedio calculado para el periodo 1999-2000 no se incluyó un caso cuya duración excepcional habría producido un sesgo en los resultados estadísticos. Estamos hablando del caso N° 2068 del 31 de mayo de 2000 sobre “Despido antisindical y procesamiento de dirigentes sindicales” presentado por el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (SITRAMIS), la Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (CESITEP), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), llamado también Caso Ex - BNT. El mismo está todavía con estatus de “seguimiento”, y su duración a la fecha ha llegado a los 136 meses.

<sup>9</sup> El dato no incluye el caso N° 2068, como fuera señalado en la nota anterior.

El porqué del aumento de la duración de los casos podría deberse en buena medida al aumento de situaciones en las cuales el Gobierno se ha negado a proporcionar respuestas a los llamamientos urgentes de la OIT,<sup>10</sup> o ha realizado envíos de Informes sin respuestas concretas, por lo que el CLS se vio obligado a realizar nuevos llamados urgentes esperando que el Gobierno finalmente envíe las informaciones requeridas. En efecto el porcentaje de llamamientos urgentes realizados por el CLS con respecto a los casos activos creció de un 67% en el periodo 1991-1995, a un 75% en el periodo 1999-2000, hasta llegar al 112% (es decir más de un llamamiento urgente por caso en promedio, debido a la ausencia reiterada de respuestas gubernamentales) en el periodo 2006-2013. De la misma forma han crecido porcentualmente, con respecto a los casos activos, los envíos de informes sin respuestas por parte del Gobierno al CLS, pasando del 44% en el periodo 1991-1995, al 75% en el periodo 1999-2000, hasta llegar al 112% en el periodo 2006-2013.

**CUADRO 7**  
**Llamamientos Urgentes de la OIT e Informes sin respuesta del Gobierno**

	<b>1992-1995</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2006-2013</b>
Casos presentados	9	4	8
Llamamientos urgentes de la OIT al Gob.	6	3	9
Porcentaje de llamamiento sobre Casos	67%	75%	112%
Informes sin respuesta del Gob. A la OIT	4	3	9
Porcentaje de Informes sin respuestas sobre Casos	44%	75%	112%

Reorganizando los datos del cuadro anterior, desagregándolos en función de los diferentes Gobiernos que se sucedieron en estos 25 años que estamos analizando, resulta sorprendente verificar que los dos Gobiernos con más llamamientos urgentes y más informes sin respuesta al CLS han sido dos gobiernos ideológicamente contrapuestos: El Gobierno Wasmosy, de claro tinte neo-liberal y pro-empresarial; y el Gobierno Lugo, de claro tinte popular y pro-trabajadores. Una diferencia que no encuentra correspondencias en los datos referentes al relacionamiento con el CLS, los que más bien demuestran cómo, independientemente del corte ideológico de los Gobiernos de turno, las prácticas gubernamentales con respecto a los requerimientos del CLS no varían, manteniendo características estructurales no influenciadas por las coyunturas políticas del momento.

---

<sup>10</sup> Pedidos de información que el CLS envía a los Gobiernos solicitando aclaraciones referentes a casos específicos.

**CUADRO 8**  
**Llamamientos Urgentes de la OIT e Informes sin respuesta del Gobierno**  
**según Gobierno en mando**

<b>Gobierno</b>	<b>Cantidad de llamamientos urgentes de la OIT</b>	<b>Cantidad de informes sin respuesta</b>
<b>Rodríguez</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Wasmosy</b>	<b>5</b>	<b>3</b>
<b>Cubas-Macchi</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>Duarte Frutos</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Lugo<sup>11</sup></b>	<b>4</b>	<b>5</b>

En cuanto a las organizaciones sindicales (nacionales e internacionales) que presentaron quejas ante el Comité de Libertad Sindical, éstas fueron en total 21: 6 organizaciones internacionales (CSA, UNI, CIOSL, ISP, CLAT y UITA), 6 centrales paraguayas (CNT, CUT, CUT-A, CPT, CGT, CESITEP) y 9 sindicatos paraguayos (SITEPROPASA, STEIBI, SINOCAP/S, SITRAIBI, SINATT, SOECAPASA, SITRANDE, SITRAMIS, SINFURANP). En total intervinieron en las 18 quejas presentadas 35 veces, siendo entre las organizaciones internacionales la CIOSL y la CLAT las que tuvieron más intervenciones, participando ambas en 5 quejas; entre las Centrales sindicales la CESITEP la que tuvo más intervenciones, participando en 4 quejas; mientras que entre los sindicatos ninguno intervino en más de una queja ante la OIT. Solamente la CIOSL, entre las 21 organizaciones sindicales, fue la que tuvo intervenciones en quejas de la OIT en los tres periodos que identificamos.

**CUADRO 9**  
**Listado de organizaciones sindicales promotoras de quejas/periodo<sup>12</sup>**

	1992-1995	1999-2000	2006-2013	Total
<b>Organizaciones Sindicales Internacionales</b>				
CSA			1	1
UNI Global Union			1	1
CIOSL	3	1	1	5
ISP		1		1
CLAT	5			5
UITA	2			2
<b>Centrales Sindicales</b>				

<sup>11</sup> Para el cálculo de la cantidad de llamamientos urgentes y de informes sin respuestas durante el Gobierno Lugo se ha tomado en cuenta sólo el periodo 2009-2012.

<sup>12</sup> Para los nombres completos de las organizaciones sindicales señaladas ver el Glosario al final del documento.

CNT			1	1
CUT-A			1	1
CUT		1	1	2
CESITEP		2	2	4
CGT			1	1
CPT		1	1	2
<b>Sindicatos</b>				
SITEPROPASA			1	1
STEIBI			1	1
SINOCAP/S			1	1
SITRAIBI			1	1
SINATT			1	1
SOECAPASA			1	1
SITRANDE		1		1
SITRAMIS		1		1
SINFURANP		1		1
Total	10	9	16	35

#### 4.1.2 Conclusiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT

Completada la reseña de los datos estadísticos sobre las quejas presentadas desde Paraguay ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, sobre cuyos datos volveremos más adelante cuando evaluemos los resultados de este trabajo, consideramos ahora oportuno dirigir nuestra atención hacia dos elementos esenciales a fin de verificar el efecto que las quejas presentadas tuvieron en la realidad de los derechos laborales y en el diálogo social en el Paraguay, es decir, las conclusiones presentadas por el Comité de Libertad Sindical con respecto a las quejas atendidas y las recomendaciones dirigidas al Gobierno paraguayo para que el mismo pudiera resolver los problemas detectados y mejorar las condiciones de la libertad sindical en el Paraguay.

A continuación resumimos las principales conclusiones presentadas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT referentes a las quejas elevadas por las organizaciones sindicales, y más adelante, aquéllas referentes a las quejas presentadas por las organizaciones empresariales del Paraguay. Las conclusiones están divididas según la misma tipología según la cual agrupamos los alegatos de las quejas más arriba, y por cada una se señala cuántas veces en estos 25 años - y en qué año específicamente - han sido repetidas al Gobierno.

#### Hechos de violencia

Los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo pueden ejercerse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los

dirigentes y afiliados de tales organizaciones, e incumbe a los gobiernos garantizar el respeto de este principio

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 1997*

Cuando se produce un movimiento de huelga, las autoridades sólo deberían recurrir a la fuerza pública si se halla realmente amenazado el orden público; la intervención de la fuerza pública debe guardar relación con la amenaza al orden público que se trata de controlar, y los gobiernos deberían tomar disposiciones para que las autoridades competentes reciban instrucciones adecuadas con el fin de eliminar el peligro que implican los excesos de violencia cuando se trata de controlar manifestaciones que pudieran entrañar alteración al orden público.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 1995*

El Comité deplora medidas de violencia y las detenciones masivas.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 1997*

Al tiempo que deplora el clima de violencia, el Comité recuerda que el ejercicio del derecho de manifestación debe excluir el recurso a actos de violencia contra los bienes y las personas y que por su parte las fuerzas del orden no deben extralimitarse en sus funciones de mantener el orden, privilegiándole uso de métodos de dispersión que no desemboquen en lesiones de los manifestantes.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 2010*

#### No respeto al derecho de Libertad sindical/ Persecución sindical

Nadie debe ser despedido u objeto de medidas perjudiciales en el empleo a causa de su afiliación sindical o de la realización de actividades sindicales legítimas, y es importante que en la práctica se prohíban y sancionen todos los actos de discriminación en relación con el empleo.

*Conclusión proporcionada 7 veces – Años: 1992, 1994, 1995, 2001, 2007, 2009, 2014*

El Comité pide que se garantice la independencia de las organizaciones sindicales y se supriman todas las disposiciones que impliquen una injerencia en el derecho de las organizaciones de trabajadores a elegir libremente a sus dirigentes.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 1993*

Los registros efectuados en los locales sindicales no deberían producirse sino por mandato de la autoridad judicial ordinaria y cuando dicha autoridad esté convencida de que hay razones fundadas para suponer que se encuentran en esos locales las pruebas necesarias para castigar un delito de derecho común y a condición de que el registro se limite a lo que haya motivado el mandato.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 1995*

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 2001*

Las disposiciones legales no deben menoscabar las garantías básicas en materia de libertad sindical, ni sancionar actividades que conforme a los principios generalmente reconocidos en la materia deberían ser consideradas como actividades sindicales lícitas.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 2001*

La protección contra la discriminación antisindical deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera del lugar de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 2009*

Uno de los principios fundamentales de la libertad sindical es que los trabajadores gocen de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo - tales como despido, descenso de grado, traslado y otras medidas perjudiciales - y que dicha protección es particularmente necesaria tratándose de delegados sindicales, porque para poder cumplir sus funciones sindicales con plena independencia deben tener la garantía de que no serán perjudicados en razón del mandato que detentan en el sindicato; en el caso de dirigentes sindicales, esa garantía es también necesaria para dar cumplimiento al principio fundamental de que las organizaciones de trabajadores han de contar con el derecho de escoger a sus representantes con plena libertad

*Conclusión proporcionada 2 veces – Años: 2001, 2007*

Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

*Conclusión proporcionada 3 veces – Años: 1992, 1994, 1995*

La protección contra los actos de discriminación antisindical debe abarcar no sólo la contratación y el despido, sino también cualquier medida de discriminación que se adopte durante el empleo y, en particular, las medidas que comporten traslados, postergación u otros actos perjudiciales.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 2010*

La detención de dirigentes de organizaciones de trabajadores y de empleadores por actividades relacionadas con el ejercicio de los derechos sindicales - incluido el derecho de huelga - es contraria a los principios de la libertad sindical.

*Conclusión proporcionada 3 veces – Años: 1993, 1994, 1997*

Las medidas privativas de libertad contra sindicalistas, por motivos relacionados con sus actividades sindicales, aunque se trate de simples interpelaciones de corta duración, pueden constituir un obstáculo al ejercicio de los derechos sindicales.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 1997*

La práctica consistente en establecer listas negras de dirigentes sindicales y sindicalistas constituye una grave amenaza para el libre ejercicio de los derechos sindicales y, en general, los gobiernos deberían tomar medidas enérgicas para combatir tales prácticas.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 2014*

### Violación del Derecho a huelga

El recurso al arbitraje, en sustitución de la huelga, como medio de solución de los conflictos de trabajo sólo puede justificarse cuando las partes lo soliciten o bien cuando se trate de servicios esenciales en el sentido estricto del término (aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población)

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año 1992*

El Comité recuerda que las detenciones y los despidos en masa de huelguistas implican graves riesgos de abusos y un peligro serio para la libertad sindical. Las autoridades competentes deberían recibir instrucciones apropiadas para que eviten los riesgos que esas detenciones o despidos pueden representar para la libertad sindical.

*Conclusión proporcionada 2 veces - Año: 1993, 2001*

El respeto a los principios de la libertad sindical requiere que a los trabajadores no se les despidan o deniegue el reingreso por participar en una huelga u otro tipo de acción reivindicativa; a estos fines es irrelevante si el despido se produce durante la huelga o después de la misma.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 2014*

#### Inviolabilidad locales sindicales/empresariales

El derecho a la inviolabilidad de los locales de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, que es un elemento esencial de los derechos reconocidos en el Convenio núm. 87, "tiene como corolario necesario que las autoridades públicas no puedan exigir la entrada en tales locales sin autorización previa de los ocupantes o sin haber obtenido el correspondiente mandato judicial".

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 1994*

Los registros efectuados en los locales sindicales no deberían producirse sino por mandato de la autoridad judicial ordinaria y cuando dicha autoridad esté convencida de que hay razones fundadas para suponer que se encuentran en esos locales las pruebas necesarias para castigar un delito de derecho común y a condición de que el registro se limite a lo que haya motivado el mandato.

*Conclusión proporcionada 1 vez – Año: 1994*

#### Sobre falta de colaboración del Gobierno

El Comité deplora que el gobierno no haya enviado informaciones específicas solicitadas.

*Conclusión proporcionada 15 veces – Años 1993, 1994,1995 (x2), 1997, 2001, 2002, 2003, 2010 (x2), 2011, 2012, 2014 (x3)*

#### **4.1.3 Recomendaciones al Paraguay del Comité de Libertad Sindical de la OIT**

Las conclusiones arriba señaladas llevaron al Comité de Libertad Sindical a dirigir al Gobierno paraguayo una serie de recomendaciones con la finalidad de ayudar al mismo a tomar las decisiones correctas para dar solución a los problemas detectados por el Comité y así mejorar las condiciones de la libertad sindical en el Paraguay.

Aparte varias recomendaciones referentes a la necesidad de mantener informada la OIT y de realizar investigaciones concernientes temas señalados, es interesante analizar de manera pormenorizada algunas de las principales recomendaciones presentadas por el Comité, su frecuencia en los años, y si es que han sido efectivamente tenidas en cuenta por el Gobierno. Por eso a continuación presentamos las principales recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, resumiendo brevemente sus contenidos, indicando cuántas veces y en qué años las mismas han sido presentadas, y señalando en qué medida el Gobierno ha dado curso a las mismas hasta hoy.

#### Deplorando violencia:

Al tiempo de deplorar hechos de violencia puntuales (principalmente de las fuerzas policiales en marchas, manifestaciones o huelgas), el Comité pide también al gobierno que tome iniciativas para que los cuerpos de seguridad se abstengan de medidas de violencia y de detención contra los trabajadores que ejercen acciones sindicales legítima. Realizada 3 veces – Años: 1995 (x2), 1997

#### *Situación actual de implementación de la recomendación:*

Esta recomendación de los años noventa nunca fue aplicada por el Gobierno paraguayo. Se registraron hechos de violencia innecesaria de manera continuada a lo largo de estos últimos 15 años, sin solución de continuidad y con diferentes gobiernos a cargo. Citando algunos ejemplo: en la manifestación de los funcionarios públicos en diciembre de 2008 por el aumento salarial (Gobierno Lugo) fueron heridos con balines de goma varios dirigentes gremiales de la ANDE; en la manifestación del personal docente por el aumento salarial en agosto de 2014 (gobierno Cartes) fueron heridos con balines de goma varios líderes sindicales.

#### Discriminación antisindical

El Comité pide al Gobierno que vele por el respeto del principio según el cual los trabajadores deben gozar de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo - tales como despido, descenso de grado, traslado y otras medidas perjudiciales - y que dicha protección es particularmente necesaria tratándose de delegados sindicales, porque para poder cumplir sus funciones sindicales con plena independencia deben tener la garantía de que no serán perjudicados en razón del mandato que detentan en el sindicato y que tal garantía, en el caso de dirigentes sindicales, es también necesaria para dar cumplimiento al principio fundamental de que las organizaciones de trabajadores han de contar con el derecho de escoger a sus representantes con plena libertad  
Realizada dos veces – Año 1994, 2001

El Comité pide al Gobierno que garantice el respeto del principio según el cual nadie debería ser objeto de despido o de medidas perjudiciales por la realización de actividades sindicales legítimas, como la constitución de un sindicato.  
Realizada dos veces – Años 1994, 1995

El Comité pide al Gobierno que se asegure, en consulta con los interlocutores sociales, de la existencia y eficacia de procedimientos nacionales para prevenir o sancionar los actos de discriminación antisindical.

Realizada 4 veces – Años 2009, 2010, 2011, 2012

Cuando por motivos presupuestarios o económicos deban llevarse a cabo traslados de personal en el sector público, el Comité pide al Gobierno que se tenga en cuenta la situación de los dirigentes sindicales, tratando de evitar perjuicios a la realización de sus actividades sindicales y que se tomen garantías para evitar posibles medidas de discriminación con respecto a ellos.

Realizada una vez – Año 2001

*Situación actual de implementación de la recomendación:*

En general los Gobiernos paraguayos nunca han actuado de manera muy decidida contra la discriminación sindical, aunque en la última década (Gobiernos Duarte Frutos y Lugo) por lo menos en el sector público y mediante la acción del ministerio de Justicia y Trabajo en el sector privado, se ha intentado limitar los abusos en ese ámbito. De todas formas no ha llegado a producirse una normativa que diera garantías certeras al respecto, sino que las mejoras se dieron más bien mediante la acción institucional.

A partir del Gobierno Franco, en cambio, la situación ha empeorado y existe actualmente una acción constante y persistente por parte del Poder Ejecutivo para frenar lo que denominan como un abuso del derecho a la estabilidad de dirigentes sindicales. Dicha acción se nota sobre todo en la actuación de las Direcciones de las Entidades binacionales Itaipú y Yacyreta. Pero también se han registrado casos en los que el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (donde incide mucho la presión política) ha procesado a jueces que otorgaron medidas cautelares de reintegro a quienes alegaban ser delegados sindicales.

Se puede considerar que el despido de sindicalistas es todavía una práctica común en el país. La situación es todavía más grave en el sector privado. Como ejemplo es suficiente citar el caso del sindicato de Trabajadores de PROSEGUR S.A., en el que todos los participantes de una huelga realizada en el año 2012 firmaron acuerdos de rescisión de contrato de trabajo, coaccionados por la empresa a fin de proceder de tal forma, según alegaron. El caso está siendo actualmente analizado por el CLS de la OIT.

Libertad sindical

El Comité pide al Gobierno que no se establezcan trabas innecesarias al desarrollo normal de la actividad sindical.

Realizada una vez – Año 2001

La detención, aunque sólo sea por corto espacio de tiempo, de dirigentes sindicales y sindicalistas por actividades sindicales legítimas constituye una violación de los principios de la libertad sindical.

Realizada dos veces – Año 1993, 1994

*Situación actual de implementación de la recomendación:*

Como ejemplo de que esa recomendación nunca fue atendida por el Gobierno paraguayo es suficiente citar un caso de estos últimos días (Noviembre 2014) cuando doce trabajadores portuarios del sindicato LOMP han sido detenidos e imputados por el Ministerio Público luego de cerrar las aguas del Río Paraguay, a la altura del puerto Caacupemí de Zeballos Cué (privado) en protesta contra el sistemático incumplimiento de las leyes laborales por parte de las empresas que manejan los puertos privados. Es notoria la celeridad del ministerio público al imputar a huelguistas o manifestantes delitos como perturbación a la paz pública.

### No injerencia

El Comité pide al Gobierno que se garantice la independencia de las organizaciones sindicales y se supriman todas las disposiciones que impliquen una injerencia en el derecho de las organizaciones de trabajadores a elegir libremente a sus dirigentes.

Realizada una vez – Año 1993

#### *Situación actual de implementación de la recomendación:*

Es todavía una práctica común la utilización del artículo 300 del Código del Trabajo, para que agentes de los empleadores cuestionen la inscripción de sindicatos.

### Registro locales sindicales

El Comité pide al Gobierno que se asegure del respeto del principio según el cual el registro en los locales sindicales sólo debería llevarse a cabo si existe un mandato de la autoridad judicial.

Realizada una vez – Año 1995

#### *Situación actual de implementación de la recomendación:*

La escasa existencia de sindicatos que cuenten con local propio en la actualidad hace que esta práctica ya no sea frecuente por parte de los organismos represivos del Estado.

### Libertad sindicalistas

El Comité, ante un caso de encarcelamiento de sindicalistas, pide la liberación de los mismos.

Realizada 1 vez – Año: 2002

#### *Situación actual de implementación de la recomendación:*

Actualmente no hay sindicalistas que se encuentren cumpliendo pena de prisión con sentencia firme debido a su actividad sindical.

### Reposición trabajadores si corresponde

El Comité pide que se investiguen las denuncias de traslados y despidos de trabajadores por motivos antisindicales, y en caso se confirme la veracidad de las mismas, solicita la reposición de los trabajadores en sus puestos de trabajo.

Realizada 7 veces – Años: 1992, 1994, 1995 (x2), 2002, 2007, 2010

*Situación actual de implementación de la recomendación:*

El Gobierno no posee instrumentos coercitivos para actuar contra traslados y despidos por motivos antisindicales, lo único que puede hacer es encontrar un acuerdo mediante tripartita, pero sin posibilidad de obligar al empleador a cumplir con lo que fuera acordado en la tripartita misma. La única manera de obtener el reintegro o anular traslados de trabajadores es a través de la justicia laboral, pero antes de obtener una sentencia firme al respecto pueden pasar años. Además, no existen sanciones para empleadores que no cumplan mandatos judiciales de reposición de trabajadores estables.

Lamenta no colaboración del gobierno

Deplora falta de respuesta del gobierno o no aplicación de las medidas que se le había solicitado.

Realizada 6 veces – Años: 1993, 1994, 1997, 2001, 2002, 2010

*Situación actual de implementación de la recomendación:*

Esta práctica del Gobierno es permanente y continúa en la actualidad. Por ejemplo el Gobierno no ha contestado las últimas quejas realizadas por el Comité de Libertad Sindical en el año 2014 a pesar de haber sido notificado en más de una oportunidad.

## **4.2. Observaciones de la Comisión CEACR de la OIT**

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) es un organismo de la OIT que tiene la función de examinar la aplicación de los Convenios OIT por parte de los países que los han ratificado. Para cumplir con esta tarea utiliza la información de las memorias que cada país, después de la ratificación de un Convenio, está obligado a enviar para señalar las medidas que ha arbitrado para aplicarlo.

En general los gobiernos de cada país envían memorias cada dos años con información detallada sobre las medidas que se han adoptado, en la legislación y en la práctica, para aplicar cualquiera de los ocho convenios fundamentales y de los cuatro convenios prioritarios que hubiesen ratificado; esas memorias son enviadas también en copia a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para permitirles formular comentarios al respecto.

Con base a la evaluación de estas memorias la CEACR efectúa dos tipos de comentarios: *observaciones* y *solicitudes directas*. Las observaciones son comentarios donde la Comisión señala cuestiones fundamentales para la aplicación correcta de un determinado convenio por parte del Estado; mientras que las solicitudes directas están relacionadas con cuestiones más técnicas o con peticiones de más información. Las observaciones se publican en el informe anual de la Comisión, mientras que las solicitudes se comunican directamente a cada gobierno.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Fuente: <http://ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm>

#### 4.2.1 Datos estadísticos

Con relación a la libertad sindical, expresamente a lo establecido en el Convenio 87 “Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación”, y en el Convenio 98 “Derecho a sindicación y Negociación Colectiva”, entre 1991 y 2013, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha realizado Observaciones al Gobierno paraguayo con respecto su cumplimiento en 20 informes anuales. Es decir, todos los años excepto 2007, 2011 y 2013.

Para la evaluación estadística que presentamos a continuación se han utilizado los datos de ambos informes con referencia expresa al tema de la libertad sindical, dejando al capítulo siguiente los que se refieren más directamente a la contratación colectiva.

En los años que hubo observaciones, 13 veces (65%) el Gobierno había presentado su memoria, mientras que en otras 7 ocasiones (35%) no hubo presentación. En 10 de las 13 veces (77%) que el Gobierno presentó su memoria anual, la CEACR criticó la falta de atención a los temas sobre los cuales la Comisión había anteriormente solicitado respuestas por parte del Gobierno.

**CUADRO 10**  
**Observaciones CEACR al Gobierno sobre Libertad Sindical**

N.	(Año)	Memoria Gobierno		
		Sí	No	Queja
1	1991	x		
2	1992	x		
3	1993		x	
4	1994	x		x
5	1995	x		x
6	1996		x	
7	1997	x		x
8	1998		x	
9	1999	x		x
10	2000	x		
11	2001		x	
12	2002	x		x
13	2003		x	
14	2004		x	
15	2005		x	
16	2006	x		x
17	2008	x		x
18	2009	x		x
19	2010	x		x

20	2012	x		x
----	------	---	--	---

Además hay que señalar que en el mismo período la CEACR realizó 8 solicitudes directas al Gobierno paraguayo en relación al Convenio 87, todas ellas entre los años 1994 y 2001, una por año de manera ininterrumpida.

Si realizamos un análisis de la presentación o no presentación de las memorias por parte del Gobierno a la CEACR en los años en que ésta realizó observaciones con respecto a la aplicación de los Convenios relacionados con la libertad sindical, así como de las quejas de la CEACR al Gobierno debido a la falta de atención a sus requerimientos directos considerando los diferentes periodos presidenciales que se sucedieron en el corte temporal que analizamos, podemos identificar importantes similitudes en los patrones.

De hecho, durante los diferentes gobiernos que se sucedieron en los años evaluados, no se encuentran importantes diferencias con respecto al envío de la memoria que, si se exceptúa el Gobierno Lugo que las envió en ambas ocasiones que le correspondía, en todos los demás Gobiernos el porcentaje de presentación se mantuvo entre el 50% y el 66% respecto a lo requerido. Tampoco hay grandes cambios con respecto a la quejas de la CEACR debido a la falta de atención a sus requerimientos, que excluyendo el caso del primer Gobierno post-dictadura del Gral. Rodríguez, siempre se mantuvo entre 2 ó 3 por ciclo gubernamental.

**CUADRO 11**  
**Observaciones CEACR al Gobierno sobre libertad sindical / Periodo Presidencial**

<b>Gobierno</b>	<b>Presentación Memoria</b>	<b>No Presentación Memoria</b>	<b>Queja de la CEACR</b>
<b>Rodríguez</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Wasmosy</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Cubas-Macchi</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Duarte Frutos</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Lugo</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2</b>

#### **4.2.2 Observaciones de la CEACR al Gobierno paraguayo**

Después de este breve análisis estadístico que nos da una primera aproximación del nivel de atención de la CEACR respecto a la realidad de aplicación en Paraguay de los Convenios 87 y 98 con referencia a la libertad sindical, y la frecuencia y calidad de la respuestas del Gobierno; vamos ahora a analizar de manera pormenorizada los contenidos de las observaciones presentadas por la CEACR al Gobierno paraguayo.

En los 20 informes anuales donde la CEACR ha presentado al Gobierno paraguayo observaciones respecto al respeto de la libertad sindical en el país, las mismas fueron en términos absolutos 42 (2,1 observaciones por informe) pero en realidad, debido a las sucesivas reiteraciones año tras año de muchas de ellas, se contabilizaron en el total de los 20 informes señalados, 249 observaciones (12,5 por informe).

Una observación fue repetida constantemente en todos los 20 Informes anuales de la CEACR mientras que otras 5 se repitieron en 17 informes anuales. Solamente en el caso de 9 Observaciones de las 42 totales (el 21%) la CEACR estuvo suficientemente satisfecha de la respuesta del Gobierno para no reiterarlas en los años siguientes, mientras que en los otros 33 casos (el 79%) fue diferente: las observaciones fueron reiteradas 240 veces, para un promedio de reiteración de cada observación en el periodo evaluado de 7,3 veces. Es decir, que a parte de algunas pocas excepciones, la mayoría de las observaciones de la CEACR necesitan por los menos entre 7 y 8 años para ser asumidas y aplicadas por el Gobierno paraguayo.

A continuación presentamos un cuadro donde señalamos, sistematizados en 21 temas generales, las 42 observaciones sobre libertad sindical presentadas por la CEACR desde 1991 hasta 2013 al Gobierno paraguayo, los años en los cuales cada observación fue presentada y reiterada, las respuestas del Gobierno a esas mismas observaciones y la situación en la cual se encuentra efectivamente en la actualidad el tema tratado.

<b>Tema</b>	<b>Observaciones/ pedidos CEARC</b>	<b>Años</b>	<b>Respuesta gobierno</b>	<b>Situación actual</b>
Protección para funcionarios públicos	Reconocer libertad sindical a los funcionarios públicos y su derecho a asociarse con fines de defensa de intereses profesionales y económicos.	1991 1992 1993 1994	CN otorga derecho de sindicación a trabajadores del sector privado y público.	En la actualidad la libertad sindical a los funcionarios públicos es formalmente reconocida por la CN y la ley 1626/2000, del artículo 108 al 126.
	Garantizar protección contra discriminación antisindical y actos de injerencia de los empleadores o sus organizaciones.	1991 1992 1993 1994	Gobierno comunica que la Comisión redactora del Anteproyecto del código de Trabajo ha tenido en cuenta los comentarios de la Comisión relativos al derecho sindical de los trabajadores de entidades públicas.  Nuevo CL incorpora muchas disposiciones que mejoran la aplicación del Convenio, entre ellas, derecho de sindicalización a	

			funcionarios públicos.	
	Si bien el nuevo CL permite a los sindicatos de funcionarios públicos representar a sus asociados ante autoridades competentes para la defensa de sus intereses comunes, presentar pedidos de los agremiados o reclamaciones y negociar condiciones y CCCT, el Art. 2 del CL excluye del ámbito de aplicación a los funcionarios públicos.	1994 1995 1996 1997 1998 1999	Nueva Ley de la Función Pública se encuentra en estudio en el Parlamento. La misma toma en cuenta los comentarios de la Comisión en relación al derecho de sindicación.  Ley 496/95, Art. 412: extiende aplicación de las disposiciones del CL relativas al derecho de sindicación y huelga a funcionarios públicos hasta tanto una ley especial regule la materia. Proyecto de Ley de Función Pública prevé derecho de organización gremial y huelga.	La ley 508 de 1994 garantiza el derecho a la Contratación Colectiva a los funcionarios públicos. Sin embargo la misma establece que las cláusulas económicas de estos CCCT dependen de la disponibilidad en el Presupuesto General de la Nación. De manera que aunque un Contrato esté firmado por las autoridades públicas, si los recursos previstos en sus cláusulas no figuran en el presupuesto, las mismas no se ejecutan.
Ley 200	Derogación del Art. 36 de la Ley 200 ("los funcionarios no podrán adoptar resoluciones colectivas contra disposiciones de las autoridades competentes").	1991 1992 1993 1994 1995 1996	El nuevo CL preverá la adaptación de las leyes nacionales a los convenios internacionales, derogando todas las leyes que restrinjan, supriman o coarten las conquistas logradas en el campo internacional en cuestiones laborales, políticas y sociales.	La ley 200 ha sido derogada con la entrada en vigencia de la Ley 1626/2000 de la Función Pública. Los médicos y enfermeras gozan en la actualidad del derecho de huelga, aunque no están reglamentadas las situaciones referentes a las prestaciones de los "servicios esenciales" que todavía queda a libre interpretación del Gobierno y del Poder judicial en caso se llegue a decisión judicial al respeto.
	Compensar, a través de la introducción de procedimientos de conciliación y de arbitraje adecuados, la denegación del derecho de huelga a los médicos	1991 1992 1993 1994	Solicitud de asistencia técnica de la OIT para redacción de un anteproyecto sobre libertad sindical con miras de adaptación de la legislación al	

	y enfermeras.		Convenio.	
	La Comisión quiere creer que la Ley 200 no tiene vigencia, por eso pide al gobierno que precise si la misma fue derogada y espera elaboración de ley especial para funcionarios públicos que tome en cuenta las disposiciones del Convenio.	1994	La ley 200 sigue teniendo vigencia, pero las disposiciones contrarias a la nueva CN (Arts. 31 y 36) son nulas y sin ningún valor legal.	
Cantidad necesaria para declaración de Huelga	Modificación del Art. 353 del CL (exigencia de tres cuartas partes de los afiliados para declarar huelga)	1991 1992 1993 1994	Suprimidos en el anteproyecto de CL el Arts. 353.	Actualmente el Código del Trabajo vigente (Ley 213/93) establece la necesidad de mayoría absoluta en asamblea del sindicato para declarar la huelga.
Servicios esenciales en caso de huelga	Modificación del Art. 360 del CL (servicios en los que se prohíbe la huelga a pesar de que no todos afectan a la vida, a la seguridad y a la salud de las personas)	1991 1992 1993 1994	Suprimidos en el anteproyecto de CL el Art. 360.	Actualmente el Código del Trabajo vigente (Ley 213/93) establece que los huelguistas deben garantizar el suministro mínimo de servicios esenciales.
Arbitraje obligatorio (y otros artículos Código Procesal Laboral)	Modificación del Art. 284 del Código Procesal Laboral (sometimiento de los conflictos colectivos a arbitraje obligatorio)	1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005	Suprimidos en el anteproyecto de CL Art. 284 del Código Procesal del Trabajo (arbitraje obligatorio).	El al Art. 97 de la nueva CN establece el arbitraje optativo. Sin embargo el Código Procesal Laboral nunca fue modificado, y a pesar de lo que indica el Gobierno, nunca fue siquiera puesto a la atención del parlamento un anteproyecto de nuevo Código Procesal del trabajo.

		2006 2008 2009 2010 2012		
	Si bien la nueva CN establece el arbitraje como optativo, la Comisión pide al Gobierno que informe si los Arts. 284, 291, 293, 302 y 308 del Código Procesal del Trabajo (relativos al arbitraje obligatorio y despido de trabajadores que hayan suspendido el trabajo durante el procedimiento) han sido derogados.	1994 1995 1996 1997 1998	Anteproyecto de modificación CL deroga los artículos 284 a 320 del Código Procesal Laboral relativos al sometimiento de los conflictos colectivos a arbitraje obligatorio (actualmente los artículos en cuestión no se aplican en virtud de que el artículo 97 de la Constitución Nacional prevé sólo el arbitraje voluntario).	
	Modificación Art. 291 Código Procesal del Trabajo (despido de trabajadores que hayan suspendido el trabajo durante el procedimiento)	1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999	Arts. 284 y 291 no se aplican más por ser contrarios al Art. 97 de la nueva CN que establece arbitraje optativo. Arts. 293, 302 y 308 solamente se aplica cuando las partes optan por el arbitraje y en caso contrario carecen de validez.	Efectivamente los Arts. 284 y 291 no se aplican más por ser contrarios al Art. 97 de la nueva CN que establece arbitraje optativo. Arts. 293, 302 y 308 solamente se aplican cuando las partes optan por el arbitraje y en caso contrario carecen de validez.
	La Comisión pide al Gobierno que, siguiendo lo dispuesto en la Constitución y a efectos de evitar toda posible ambigüedad en la interpretación, tome las medidas necesarias para derogar expresamente los artículos 284 a 320	2006		Nunca el Gobierno puso a debate parlamentario un nuevo Código Procesal Laboral. Los artículos mencionados no se aplican debido a la disposición constitucional del

	del Código Procesal Laboral que establecen el arbitraje obligatorio en los conflictos colectivos.			artículo 97.
	Anteproyecto de CL no prevé la modificación de los artículos 284 a 320 del Código Procesal Laboral relativos al sometimiento de los conflictos colectivos al arbitraje obligatorio. Comisión pide que, siguiendo lo dispuesto en la Constitución y a efectos de evitar ambigüedad en la interpretación, se deroguen expresamente los artículos 284 a 320 del Código Procesal Laboral.	2009		
Prohibición subsidios internacionales	Modificación Art. 285 del CL (prohibición a sindicatos de recibir subsidios o ayuda económica de organizaciones extranjeras o internacionales)	1991 1992 1993 1994	Suprimido en el anteproyecto de CL el Art. 285 (prohibición a los sindicatos de recibir ayuda externa)	Actualmente el Código del Trabajo vigente (Ley 213/93) no prohíbe la cooperación internacional, sí la intervención estatal.
Actos de discriminación antisindical	La Comisión observa con preocupación que actos de discriminación antisindical han sido objeto de varias quejas ante el Comité de Libertad Sindical.	1991 1992 1993		Los actos de discriminación antisindical continúan hasta hoy en día, sin que el Gobierno haya nunca presentado propuestas legislativas para impedirlos.

Protocolo Yacyretá/Itaipú	Prohibición de sindicato de empleadores en ambas. Comisión pide al Gobierno que determine el alcance de estas disposiciones.	1992 1993 1994 1995		En ambas Binacionales existen y activan sindicatos de trabajadores.
Sindicato de industria	Requisito de 300 trabajadores como mínimo para constituir sindicatos de industria: exigencia elevada. Número mínimo debería mantenerse dentro de los límites razonables para no obstaculizar la constitución de organizaciones. La Comisión considera que el número de 300 trabajadores para constituir un sindicato de industria es demasiado elevado, lo cual constituye un obstáculo para la constitución por parte de los trabajadores de las organizaciones que estimen convenientes.	1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2008 2009 2010 2012	Anteproyecto modificación CL: se reduce de 300 a 50 el número mínimo de trabajadores para construir un sindicato de industria. (Nunca se llevó a cabo, luego se propone reducir el número a 100)	Actualmente el Código del Trabajo vigente (Ley 213/93) continúa previendo el requisito de de 300 trabajadores como mínimo para constituir sindicatos de industria.
	Reducción del número mínimo para constituir un sindicato de industria de 300 a 100: La Comisión estima que el número de 100 trabajadores podría ser difícil de alcanzar, y que por lo tanto debería reducirse a 50. Asimismo, debería reducirse a la mitad el número mínimo de trabajadores requeridos para constituir los sindicatos del sector público.	2006 2009	Gobierno declara que el Convenio no tiene previsiones ni limitaciones al respecto y que corresponde adecuarse a la realidad nacional, en la que el referido requisito guarda relación de proporción con la población del país y su índice de industrialización. Se trata de un requisito flexible en cuanto a que es posible constituir un sindicato gremial con 30 trabajadores y	

			sindicatos de empresa con 20 trabajadores.	
Exigencias para integrar comisión directiva sindicato	Exigencia de ser trabajador activo de la empresa y socio activo del sindicato para poder integrar la comisión directiva: se debería conferir mayor flexibilidad, aceptando candidaturas de personas que hayan trabajado en épocas anteriores en la empresa o profesión en una proporción razonable en cuanto al número de dirigentes de las organizaciones.	1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2008 2009 2010 2012	Anteproyecto requiere, para integrar la junta directiva de un sindicato, ser socio activo del mismo, salvo que los estatutos permiten otra categoría de socio y corresponde a la decisión de la asamblea general remover las autoridades de la junta del sindicato conforme estatutos sindicales.	Nunca esta recomendación ha sido aplicada en Paraguay, donde sigue vigente lo establecido por el Código Laboral (Ley 213/93)
	Son contrarias al Convenio las disposiciones que prevean la necesidad de pertenecer a la profesión para ser miembro de un sindicato y de ser miembro del sindicato para ser elegido dirigente del mismo. Obstaculiza el derecho de elegir libremente representantes, al impedir que personas calificadas ocupen cargos sindicales.	2006	No constituyen limitaciones a la libertad sindical sino preservan la actividad sindical de injerencias extrañas. Cualquier sindicato puede autorizar a participar en su dirección a alguien que no sea trabajador en actividad, pero tiende a impedir que esa situación se transforme en la práctica habitual. Ser socio activo del sindicato: se trata de un requisito impuesto en la realización de todas las elecciones,	Sigue vigente lo establecido por el Código Laboral (Ley 213/93)

			<p>cualquiera sea la clase, que se realizan en el país. Ser mayor de edad: la situación ha quedado subsanada con la adopción del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia que establece el derecho de organización y participación en organizaciones de trabajadores.</p>	
			<p>Anteproyecto modificación CL: extiende la posibilidad de ser candidato para integrar la junta directiva de un sindicato a los socios no activos del sindicato; el artículo 298, inciso a), que establece que la asamblea general deberá decidir sobre la elección y remoción de las autoridades que deben ser trabajadores dependientes o independientes de la empresa, industria o profesión, en actividad o con permiso.</p>	<p>Nunca se realizó esta modificación. Sigue vigente lo establecido por el Código Laboral (Ley 213/93)</p>
<p>Limitación de asociación a sólo un sindicato</p>	<p>Limitación de trabajadores de no poder asociarse más que a un sindicato, ya sea de empresa, industria, profesión o institución (Art. 293 CL): Comisión estima que restringe derechos sindicales de los trabajadores, quienes deberían poder afiliarse simultáneamente a un sindicato de rama y a</p>	<p>1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006</p>	<p>Anteproyecto permite a los trabajadores que desempeñen más de una ocupación en distintas empresas o sectores, afiliarse a los sindicatos que correspondan a cada una de las categorías de trabajo que desempeñen, y también a un sindicato de empresa y a uno de</p>	<p>Nunca se realizó esta modificación. Sigue vigente lo establecido por el Código Laboral (Ley 213/93)</p>

	uno de empresa, o a otro sindicato, si desempeñan funciones en diferentes empresas o sectores.	2008 2009 2010 2012	gremio.	
	Debería permitirse a un trabajador que tenga más de una ocupación en distintas empresas o sectores, tener la posibilidad de afiliarse a los sindicatos que correspondan a cada una de las categorías de trabajo que desempeñe, y simultáneamente, si así lo desea, a un sindicato de empresa y a un sindicato de gremio.	2006	Dicho requisito se encuentra respaldado en lo dispuesto en el Código Electoral y subraya que el mismo no permite la doble o triple afiliación.	Nunca se realizó esta modificación. Sigue vigente lo establecido por el Código Laboral (Ley 213/93)
Anteproyecto modificación CL: permite a cada trabajador asociarse a diversos sindicatos según la categoría de trabajo que desempeñen				
Obligación de responder consultas	Obligación de organizaciones sindicales de responder a todas las consultas o pedidos de informes que sean dirigidos por la autoridad de trabajo (Arts. 290 y 304): La Comisión considera que tal obligación debería circunscribirse a casos de denuncia de los afiliados cuando hubiese violación de la ley o los estatutos.	1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2008 2009 2010 2012	Anteproyecto: Los sindicatos deberán responder a todas las consultas de autoridades competentes del trabajo sólo sobre estados financieros anuales, y a los pedidos de informes de las autoridades de trabajo ante casos de denuncias de los afiliados cuando hubiese violación de la ley o de los estatutos. CUT , CPT, CGT y CESITEP manifestaron que preferían que sólo figurara la posibilidad	Nunca se realizó esta modificación. Sigue vigente lo establecido por el Código Laboral (Ley 213/93)

			de solicitar informes ante denuncias de los afiliados.	
	A efectos de evitar actos de injerencia en las actividades sindicales, se debería exigir un porcentaje determinado de afiliados (por ejemplo 10 por ciento) para solicitar la intervención administrativa.	2009	Se trata de la misma obligación de transparencia que la Constitución de la República impone a cada uno de los poderes del Estado en procura de adecuados mecanismos de información. Además, las solicitudes de información son al sólo efecto de verificar el cumplimiento de la ley.  Anteproyecto modificación CL: limita la exigencia de información por parte de las autoridades del trabajo a los estados financieros anuales	Nunca se realizó esta modificación. Sigue vigente lo establecido por el Código Laboral (Ley 213/93)
Prohibición de terciar en asuntos políticos	Prohibición de organizaciones sindicales de terciar en asuntos políticos (Art. 305): Comisión considera que si tal disposición es interpretada como una prohibición de toda actividad política, sería incompatible con los principios de libertad sindical.	1994 1995 1996 1997 1998	Se prohíbe a los sindicatos terciar en asuntos puramente políticos de partidos o movimientos electoralistas sin conexión con la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores y en asuntos religiosos.	Esta prohibición queda inoperante, por el simple hecho que la gran mayoría de los trabajadores sindicalizados del sector público son afiliados a uno o más partidos tradicionales (ANR y PLRA) y actúan permanentemente en actividades políticas

				partidarias.
Huelga sólo para defensa directa	Declaración de huelga sólo en casos de defensa directa y exclusiva de intereses profesionales (Arts. 358 y 376): Comisión recuerda que las organizaciones sindicales deberían poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de las soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social.	1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2008 2009 2010 2012	Se define que la huelga es la suspensión temporal colectiva y concertada del trabajo, por iniciativa de los trabajadores y sus organizaciones, para la defensa de los intereses de los trabajadores mencionados en el artículo 283 de este Código (el estudio, la defensa, el fomento y la protección de los intereses profesionales, así como el mejoramiento social, económico, cultural y moral de los asociados).	El Gobierno nunca asumió estas recomendaciones de la CEACR y la legislación vigente continúa prohibiendo huelgas que no sean por motivos exclusivamente profesionales. Se registran hasta sentencias judiciales que han declarado ilegal una huelga por haber sido realizada “por motivos políticos” o por solidaridad con “luchas de otros trabajadores”
	Las organizaciones sindicales, responsables de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores, deberían, en principio, poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones	2006	Las huelgas sólo pueden tener por origen conflictos de interés, como aquel que implica un simple conflicto colectivo económico y se refiera a la reivindicación de los trabajadores, como opuesto al conflicto jurídico que debe ser siempre sometido al poder judicial.	Nunca se realizó esta modificación. Sigue vigente la prohibición legal de realizar huelgas que no sean por motivos exclusivamente profesionales.

	de política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida.		Anteproyecto modificación CL: se extienden los fines de la huelga legal no sólo a los intereses profesionales, sino también a los económicos y de protección social.	
Servicios esenciales en caso de huelga y participación de trabajadores en definición de mínimo necesario	Obligación de asegurar suministro mínimo en caso de huelga en servicios públicos imprescindibles para la comunidad (Arts. 362 y 376): Comisión estima que en su determinación deberían participar también las organizaciones de trabajadores.	1994 1995 1996 1997 1998 1999	Se añade al art. 362 que a falta de acuerdo, la modalidad de la prestación de los servicios mínimos en caso de huelga y el número de trabajadores que los garanticen, serán establecidos por MJT con la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores del sector, siendo recurribles judicialmente las decisiones administrativas que se juzguen excesivas; además, cuando el Estado sea parte en el conflicto los servicios mínimos serán determinados por la autoridad judicial.	Sigue ausente una reglamentación de las situaciones referentes a las prestaciones de los “servicios esenciales” en caso de huelga, que todavía queda a libre interpretación del Gobierno y del Poder judicial. Generalmente cuando hay huelga lo que ocurre es que la autoridad administrativa del trabajo convoca a las organizaciones de trabajadores y empleadores en conflicto a una reunión para que definan cuáles son los servicios imprescindibles. Los sindicatos declarados en huelga proporcionan un listado de trabajadores que prestarán los servicios. Pero cuando la huelga es contra el Gobierno mucho depende de la voluntad de este último para establecer hasta dónde llegan los servicios

				imprescindibles.
	Org. de trabajadores deberían poder participar en la definición de los servicios mínimos de igual modo que los empleadores y las autoridades públicas, y que cuando exista divergencia en cuanto al número y ocupación, la misma debe ser resuelta por un órgano independiente y no de manera unilateral por la autoridad administrativa. En caso de desacuerdo en la determinación de los servicios mínimos, el mismo debería ser resuelto por un órgano independiente que cuente con la confianza de las partes, por ejemplo la autoridad judicial	2006 2009	En la práctica, cuando hay huelga en esos sectores de actividad, la autoridad administrativa del trabajo convoca a las organizaciones de trabajadores y empleadores en conflicto a una reunión para que definan cuáles son los servicios imprescindibles.	Como descrito arriba.
Limitación en elección de representantes	Limitación de elegir libremente a representantes (Decreto N° 16769): Comisión señala que una reglamentación demasiado minuciosa y detallada del procedimiento electoral de las organizaciones sindicales es contraria al convenio. Solicita al Gobierno que tome iniciativas para que los trabajadores puedan elegir libremente a sus representantes.	1994 1995 1996 1999	Decreto N° 16769 que limita la libre elección de los representantes sindicales fue declarado inconstitucional por la CSJ, careciendo actualmente de validez legal y aplicabilidad.	Efectivamente el Decreto N° 16769 que limita la libre elección de los representantes sindicales fue declarado inconstitucional por la CSJ y no se aplica más. Desde entonces se aplica a las elecciones sindicales el Código Electoral (Ley 834/96)

	Informar sobre adopción de textos derogatorios del Decreto N° 16769	1995 1996 1997 1998	Actualmente rige el nuevo Código Electoral 834/96	
Protección para no dirigentes sindicales	Nuevo CL: no contempla disposiciones contra actos de discriminación antisindical relativas a despidos de trabajadores que no sean dirigentes sindicales	1994 1995 1997 1999 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2008 2009 2010 2012	El artículo 88 de la Constitución Nacional dispone que no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos de preferencias sindicales.	La constitución y las leyes prohíben la discriminación pero no existen mecanismos efectivos para su erradicación, y de hecho la discriminación y los despidos de trabajadores por su afiliación a sindicatos o por su participación en huelgas constituyen una práctica difundida y permanente.
	El artículo 88 de la Constitución sólo protege contra la discriminación fundada en las preferencias sindicales.	2002	Art. 99 de la CN establece que «el incumplimiento de las normas laborales... quedará sujeto a la fiscalización de las autoridades creadas por la ley, la cual establecerá las sanciones en caso de su violación»	Aunque la constitución y las leyes prohíben la discriminación por motivos sindicales no existen mecanismos legales para impedirla o para castigar quien la realiza.
Sanciones discriminación antisindical insuficientes	Nuevo CL: Las actos de discriminación antisindical y de injerencia con multa de 10 a 30 jornales mínimos en caso de incumplimiento de disposiciones del Código que carezcan de pena especial (artículo 385), y de 30 salarios mínimos tratándose de prácticas desleales del empleador contra las garantías de estabilidad sindical previstas en el mismo (artículo 393) son insuficientes	1994 1995 1997 1999 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2008 2009 2010 2012	Nueva Ley 1416 que modifica CL prevé nuevas sanciones: suspensión temporal hasta 8 días de las actividades que desarrolle el empleador con pago de salarios devengados a sus dependientes y la cancelación del registro patronal, medidas que se aplican en caso de segunda o tercera reincidencia por parte del empleador si el incumplimiento afecta	Actualmente la ley 1416 de 1999 se encuentra vigente. Llama la atención que se mencione un recurso de inconstitucionalidad que haya suspendido sus efectos porque en nuestro sistema estos recursos producen efectos <i>inter partes</i> y no <i>erga omnes</i> ; el efecto suspensivo sólo tendría validez para quien lo haya presentado. En la página de

			a más del 10 por ciento de la nómina de los trabajadores o en caso de violación a las garantías de la estabilidad sindical. Se ha presentado un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia en contra de la citada ley y que se ha suspendido su vigencia.	jurisprudencia de la CSJ figura el rechazo de dos acciones de inconstitucionalidad contra la mencionada ley. Ambos en el año 2001 y presentados por empresas de transporte.
	Comisión pide al Gobierno que le mantenga informada sobre evolución que se produzca respecto a la presentación de inconstitucionalidad ante la CJS	1999 2001	CL dispone en su artículo 286 que las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras.	
	La Comisión lamenta que a pesar de la asistencia técnica brindada por la OIT no haya habido avances sobre las cuestiones planteadas	2002 2003 2004 2005		
	Salvo en el caso de reincidencia del empleador en las conductas antisindicales, las sanciones previstas no son suficientemente disuasorias	2006 2008 2009 2012		No hubo modificaciones alguna a la normativa establecida en la ley 1416 del 1999.

Demora en aplicación de justicia y otros	La CIOSL señala numerosos actos de violencia, incluidos asesinatos de sindicalistas, y actos de discriminación antisindical contra dirigentes y afiliados sindicales y demora en la administración de justicia. La Comisión pide información al respecto.	2005 2006 2008 2009 2010 2012		Continúan en la actualidad los hechos de violencia contra sindicalistas, sobre todo durante manifestaciones y huelgas
Protección para no dirigentes sindicales en sector público	Indicar las disposiciones que protegen a los funcionarios y empleados públicos que no son dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical	2005 2006 2008 2009 2010 2012	Gobierno se refiere a los artículos 49 y 124 de la Ley de la Función Pública.	No existe disposición legal alguna que proteja efectivamente a los trabajadores públicos contra actos de discriminación antisindical. El uso del “Freezer”, es decir dejar sin tareas específicas a los funcionarios públicos poniéndolos a disposición de las oficinas de Recursos Humanos, es práctica común en el Estado y puede ser utilizado también con finalidades antisindicales.
	La Comisión observa que Arts 49 y 124 de de la Ley de la Función Pública son de carácter general y se refieren al derecho de los funcionarios públicos a la estabilidad en el cargo, a la igualdad sin discriminación y a organizarse con fines sociales, económicos, culturales y gremiales, no se refieren a protección contra actos de discriminación antisindical.	2006 2008 2009 2010 2012		
Discriminación antisindical	CSI: actos de discriminación antisindical (despidos de dirigentes sindicales y sindicalistas por ejercer sus derechos sindicales)	2008 2009		Las prácticas antisindicales continúan presentes tanto en el sector público como en el sector privado y generalmente no son castigadas.

	La Comisión pide información al respecto.			
	CSI: prácticas antisindicales en varias empresas o instituciones públicas. La Comisión pide información al respecto.	2010		

### 4.3 Análisis general de los resultados

Al evaluar de manera más integrada los resultados que hemos encontrado hasta el momento sobre la realidad de la libertad sindical en el Paraguay en estos últimos 25 años, tanto a un nivel estadístico como de contenidos, con respecto a los casos abiertos en el CLS, a las evaluaciones realizadas por la CEACR, hemos podido estructurar una visión global del tema que parece ser bastante coherente y armónica.

Evaluando los casos abiertos en el Comité de Libertad Sindical de la OIT hemos podido identificar la evolución de la realidad sindical en el Paraguay. El hecho que los casos presentados se agrupen claramente en 3 diferentes cortes temporales, de por sí ya no es casual.

El periodo 1992-1995 fue el periodo de reorganización del movimientos sindical después de la larga noche de la dictadura stronista. El sindicalismo estuvo reagrupándose en aquellos años con importante ayuda internacional y el hecho que los casos presentados en este periodo fueran impulsados principalmente por Organizaciones sindicales internacionales y se concentraran en el sector privado (esencialmente industria y servicios) son indicadores de una realidad sindical en crecimiento con nuevos sindicatos que surgían en las diferentes empresas y de la consecuente reacción patronal a este proceso expansivo, como demuestran los alegatos de las quejas de ese período: agresiones, amenazas, represiones y hasta detenciones a sindicalistas; despidos antisindicales; represalias contra las huelgas y hasta contrataciones de esquiroles; todos elementos que nos dibujan una situación conflictiva pero también activa y vital.

El segundo periodo detectado, el bienio 1999-2000, fue el periodo de la reactivación temporal del movimiento sindical entrado en una profunda crisis en la segunda mitad de los años noventa por causas exógenas y endógenas. En ese bienio la tentativa tardía de privatizar los servicios públicos (agua, luz, teléfono) por parte del Gobierno de unidad nacional (ANR-PLRA-PEN) que siguió al Marzo paraguayo y a la renuncia del presidente Cubas, tuvo la vehemente reacción del movimiento sindical, esta vez del sector público, que asumió el protagonismo pero al mismo tiempo sufrió nuevamente ataques sin piedad (esta vez por parte

del Gobierno) con quejas ante el CLS que hablan de agresiones, amenazas, despidos injustificados, traslados antisindicales, persecuciones y represalias por las huelgas realizadas.

El tercer periodo detectado, el que va de manera ininterrumpida de 2006 hasta hoy en día, en cambio es el período de la consolidación, aún en condición de debilidad, del movimiento sindical, que frente a su imposibilidad de enfrentarse en nivel de paridad con la patronal decide utilizar en manera más sistemática los instrumentos legales a disposición: desde las tripartitas en el Ministerio de Justicia y Trabajo hasta la presentación de quejas ante el CLS, que por primera vez en este periodo ve como protagonistas tanto a centrales como a sindicatos, del sector público y del privado, los que presentan una gama más amplia de alegatos, tales como: agresiones y amenazas de muertes a sindicalistas, despidos y traslados antisindicales, represalias tras huelgas o contrataciones de esquiroles; indicándonos por un lado la madurez conseguida por el movimiento sindical paraguayo en el uso de las herramientas de defensa que les proporciona la OIT, pero también su intrínseca debilidad que les obliga a utilizarlas debido a la imposibilidad de encontrar soluciones negociadas a sus conflictos.

Pero a pesar de las diferentes situaciones y condiciones en las cuales maduran las quejas presentadas por el movimiento sindical paraguayo ante el CLS, finalmente los resultados que proporcionan su análisis nos presentan una realidad de la efectiva aplicación de los derechos y libertades sindicales en el país que prácticamente no ha cambiado con el pasar de los años; tanto que las mismas críticas presentadas al Gobierno paraguayo por parte del CLS, correspondientes a los diferentes casos abiertos, vinieron repitiéndose constantemente con el pasar de los años, presentándose una y otra vez en las dos décadas evaluadas.

Así ocurrió en cuanto al uso de la violencia de las fuerzas públicas en las huelgas, medida extrema a la que, según el CLS, se debería recurrir sólo cuando se hallara realmente amenazado el orden público y no de manera indiscriminada; una crítica que el CLS presentó al Gobierno paraguayo tanto en 1995 como en 2010, al cual recomendó evitar el uso de la violencia y de las detenciones durante las huelgas.

Situación similar también se ha presentado con respecto a la necesidad de dar protección a los trabajadores sindicalizados contra todo acto de discriminación por su pertenencia gremial (persecución, despido, lista negra); crítica que se ha repetido constantemente, específicamente en los años: 1992, 1994, 1995, 2001, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014; y que ha sido acompañada por la recomendación al Gobierno de actuar para velar por el respeto de los derechos sindicales y prevenir o sancionar los actos de discriminación antisindical.

Finalmente también se repitieron en los años las críticas y recomendaciones del CLS al Gobierno con respecto a la violación del derecho de huelga; donde se pidió a los diferentes Gobiernos actuar para que sean garantizados los principios de la libertad sindical y que a los trabajadores no se les despida o se les impida el reingreso al trabajo por haber participado a una huelga u otro tipo de acción reivindicativa. Pedidos que la CLS deberá reiterar en varias ocasiones, a saber: 1992, 1994, 1995, 2002, 2007, 2010 y 2014.

Es decir que frente a una serie de críticas y recomendaciones que en las últimas dos décadas el CLS presentó a los diferentes gobiernos que se sucedieron en Paraguay, en razón de diferentes quejas presentadas por el movimiento sindical nacional e internacional, y con la

intención que esos mismos Gobiernos actuaran para modificar situaciones que iban claramente en contra de la libertad sindical; nos encontramos con una actitud de claro desinterés por parte de los diferentes Gobiernos de turno en dar respuestas concretas y efectivas a esos requerimientos, tanto que la misma CLS en varias ocasiones (1993, 1994, 1997, 2001, 2002, 2010) tendrá que deplorar expresamente la falta de respuesta del gobierno y la no aplicación de las medidas que se le había solicitado.

Situación ésta que se refleja claramente tanto en los datos estadísticos como en el análisis de la implementación concreta de las recomendaciones del CLS que presentamos anteriormente, y que sustancialmente nos señalan: la escasa voluntad de responder a los pedidos de informes del CLS, con falta de envío o envío de informes sin respuestas a los requerimientos hechos; la necesidad del CLS de reiterar pedidos de informes; reiteraciones que crecen exponencialmente con los años; así como el incremento sustancial del tiempo de duración de los casos del CLS que no llegan a durar nunca menos de 2 años. Y todo eso sin solución de continuidad entre los diferentes Gobiernos, más allá de su color, posicionamiento ideológico u actitud declarada hacia los derechos laborales y sindicales.

Y esta situación que ya evidenciamos a partir de los informes sobre los casos abiertos en el CLS resulta ampliamente confirmada a partir del análisis de los Informes presentados desde 1991 hasta hoy por la CEACR, acerca de la situación de aplicación en Paraguay de los Convenios 87 y 98, con referencia a la libertad sindical.

Desde 1991 prácticamente cada año la CEACR ha presentado informes sobre la situación de la libertad sindical en Paraguay, proporcionando un total de 42 observaciones al respecto, que en gran medida fueron reiteradas año tras año, algunas de las cuales siendo constantemente repetidas durante casi dos décadas.

Observaciones sustancialmente desatendidas por los gobiernos de turno, que además en muchas ocasiones no presentaron los informes obligatorios requeridos por la CEACR, y donde, cuando los presentaron, los mismos (el 77%) fueron criticados por la Comisión por falta de atención a los temas sobre los cuales esta había anteriormente solicitado al Gobierno respuestas expresas.

En este sentido la actitud del Gobierno no se modificó con el pasar de los años, situación que se confirma si consideramos que, aparte el Gobierno Lugo, todos los gobiernos anteriores omitieron presentar algunas de las memorias obligatorias y ninguno, Gobierno Lugo incluido, fue exento de las quejas de la CEACR con respecto a la falta de respuestas a los requerimientos de esta en los informes presentados.

El resultado de esta situación ha sido que las 42 Observaciones presentadas por la CEACR en las dos décadas analizadas tuvieron que ser repetidas en conjunto 240 veces para ser tomadas en consideración por parte del gobierno (y varias de ellas nunca lo fueron), con un promedio de 8 años de reiteración por cada Observación y con 7 de las cuales vinieron repitiéndose año tras año hasta hoy en día de manera sistemática sin que ningún gobierno diera respuestas concretas al respecto.

Observaciones y recomendaciones no atendidas que además hacen referencia a situaciones claves para poder garantizar una efectiva libertad sindical en el país, a saber: el pedido de

modificación del Art. 284 del Código Procesal Laboral que obliga al sometimiento de los conflictos colectivos a arbitraje obligatorio, que aunque superado por lo establecido en la nueva Constitución Nacional, nunca fue formalmente abrogado aunque eso haya sido reiteradamente solicitado por la CEACR desde 1991 al 2012; el requisito de 300 trabajadores como mínimo para constituir sindicatos de industria, exigencia considerada elevada por la CEACR impidiendo de hecho la conformación de este tipo de sindicatos, y que fue reiterada constantemente desde 1994 hasta 2012; la exigencia de ser trabajador activo de la empresa y socio activo del sindicato para poder integrar la comisión directiva, pidiendo la CEACR flexibilidad para que también ex trabajadores de la empresa puedan ser dirigentes de las organizaciones, reiterándose esta observación desde 1994 a 2012; la obligación de la organizaciones sindicales de responder a todas las consultas o pedidos de informes que les dirigen la autoridad de trabajo, que la CEACR considera deberían ser limitadas solamente a casos violación de la ley o los estatutos, siendo esta observación reiterada desde 1994 hasta 2012; la limitación del derecho de huelga sólo a casos de defensa directa y exclusiva de intereses profesionales, subrayando la CEACR que debería poderse utilizar la huelga también como instrumento para dar solución a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social, observación reiterada desde 1994 hasta 2012; la ausencia en el Código del Trabajo de disposiciones contra actos de discriminación antisindical relativas a despidos de trabajadores que no sean dirigentes sindicales, observación reiterada desde 1994 hasta 2012; la insuficiencia de las penas contra actos de discriminación antisindical, injerencia y prácticas desleales del empleador contra las garantías de estabilidad sindical observación reiterada desde 1994 hasta 2012.

De hecho las pocas recomendaciones que finalmente se aplicaron en el país se refieren en gran mayoría a temas relacionados con el viejo código del trabajo y la normativa vigente durante el periodo dictatorial y que fueron subsanadas a través de la nueva Constitución Nacional de 1992 y del nuevo Código del Trabajo de 1993 y hasta por la acción de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional el Decreto N° 16769 que limitaba la libre elección de los representantes sindicales; pero en todos estos casos los cambios realizados no fueron por la acción del Gobierno en respuesta a las solicitudes de la CEACR, sino más bien por la presión social realizada por el movimiento de los trabajadores en aquellos años. Concluida esa fase histórica y empezando el movimiento sindical paraguayo a debilitarse, prácticamente ninguna de las recomendaciones presentadas por la CEACR al Gobierno en los años siguientes fueron atendidas y resueltas concretamente por éste.

Una realidad de desinterés y falta de voluntad en enfrentar temáticas claves del sistema normativo de garantías de la libertad sindical en el país que ha sido una constante para todos los Gobiernos que administraron el Paraguay desde 1991 hasta hoy y que han tenido como resultado la limitada aplicación de las mismas en el país, con consecuencia nefastas para el diálogo social.

## **5. Evaluación de los obstáculos al ejercicio de la libertad sindical en Paraguay**

Las relaciones laborales entre trabajadores y patronal son por su propia naturaleza estructuralmente desequilibradas, dado que es del lado de la patronal que se maneja la posibilidad de adquirir la fuerza trabajo del trabajador a cambio de un salario, lo que determina la desigual distribución de poder en la relación. Por ello históricamente los

trabajadores han demostrado la natural tendencia a unirse en sindicatos, para poder, a través de la acción colectiva, reequilibrar esta situación de partida y tener así fuerza suficiente para poder negociar en un plano de mayor igualdad con quien les contrata.

Pero, en la actualidad, ésta ya no resulta ser una condición suficiente para garantizar una negociación equilibrada entre las partes. Causal de esta nueva situación es la globalización de la economía, que con sus secuelas de flexibilización del mercado laboral a nivel mundial ha generado nuevos desequilibrios en las relaciones laborales determinando que los trabajadores, aunque se encuentren organizados en sindicatos, estén en una posición de mayor debilidad frente al empresariado.

Debido a esta realidad tanto el diálogo social, así como la negociación permanente de condiciones de producción y trabajo y la búsqueda de acuerdos que satisfagan a todas las partes en cuestión son posibles solamente cuando el Estado, como órgano garante conjuntamente tanto de la aplicación efectiva de los derechos humanos (y entre ellos, también los laborales), de la instalación de un sistema de justicia independiente y universal, así como también del mantenimiento de la paz social en el país, actúa de manera efectiva como elemento equilibrador entre las partes sociales. Es decir, el Estado debe compensar con su acción activa y permanente fortalezas y debilidades de cada actor laboral, poniéndolas en un plano de igualdad y permitiendo de esta forma que se den las condiciones para que se desarrolle un proceso armonioso de negociación permanente entre los actores.

Es justamente a partir de este enunciado que tenemos que evaluar la realidad paraguaya del diálogo social, en cuanto la presencia o ausencia de las condiciones señaladas, así como el nivel que las mismas presentan en el país, es lo que finalmente repercute directamente en la verificación o negación de derechos fundamentales como los relacionados a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

A lo largo de este trabajo hemos visto que existe en el sistema laboral paraguayo un notable nivel de violaciones de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva establecidos y garantizados por los Convenios OIT 87 y 98 (ambos ratificados desde hace décadas por Paraguay), una realidad que se ha instalado desde inicios del período democrático y que perdura hasta hoy en día.

Con respecto al tema de la libertad sindical hemos visto que tanto el CLS como la CEACR han denunciado durante las últimas dos décadas de manera incesante y continuada situaciones ampliamente violatorias de los derechos en cuestión, tales como: uso indiscriminado de violencia de las fuerzas públicas contra huelguistas, falta de protección a los trabajadores sindicalizados contra todo acto de discriminación por su pertenencia gremial, despido de trabajadores por participar de huelgas, requisito de un número excesivo de afiliados necesarios para conformar sindicatos de industria según la ley, exigencia de ser trabajador activo de la empresa y socio activo del sindicato para poder integrar la comisión directiva, limitación del derecho de huelga sólo a casos de defensa directa y exclusiva de intereses profesionales, y prohibición de huelgas políticas o de solidaridad.

Denuncias que se han repetido constantemente a lo largo de los años, pero que finalmente en buena medida han caído en el vacío frente al total desinterés del los Gobiernos de turno. De hecho, las pocas recomendaciones de la CEACR asumidas por el estado paraguayo datan de

los primeros años de la década del 90 y han sido implementadas no gracias a la acción del Gobierno, destinatario de estas recomendaciones, sino más bien por la adopción de una serie de artículos muy avanzados de la nueva Constitución Nacional y por la promulgación del nuevo Código del Trabajo, normativas cuyas existencias deben casi exclusivamente a la acción de un movimiento sindical paraguayo que en aquellos años tenía un nivel de incidencia bastante alto, permitiéndoles conseguir esos importantes resultados. Pero, cuando el mismo entra en crisis a mitad de los años '90, prácticamente ninguna otra recomendación del CLS o de la CEACR será adoptada en el sistema de relaciones laborales del Paraguay.

Un resultado claro del trabajo que estamos presentando es que los diferentes Gobiernos que se han sucedido en estas últimas dos décadas, independientemente de su ideología política, su sensibilidad social o la coyuntura sociopolítica en la cual han tenido que desenvolverse, han demostrado un total desinterés frente a las problemáticas de la libertad sindical y de la negociación colectiva. Situación que se manifiesta tanto a través del no envío de informes obligatorios a la CEACR, la falta de respuesta a los pedidos de informe del CLS, y en general, por hacer sistemáticamente caso omiso a todo pedido, crítica, recomendación o llamada de atención procedentes de estos organismos de la OIT.

Un hilo conductor que une 23 años y 6 Gobiernos (Rodríguez, Wasmosy, Cubas, González Macchi, Duarte Frutos, Lugo): gobiernos que a pesar de las enormes diferencias en todo sentido que registraban entre sí, tuvieron una semejante actitud frente a las problemáticas identificadas por los organismos de la OIT: desinterés total y absoluto.

Una actitud que no solamente ha determinado que la implementación de las normas previstas en los Convenios 87 y 98 de la OIT continuara siendo deficiente en el Paraguay, sino que ha producido también efectos negativos en el mismo diálogo social.

De hecho el desinterés del Gobierno en asumir un rol activo en la garantía de los derechos sindicales en el Paraguay, cumpliendo así con el rol que arriba señalamos de elemento equilibrador entre las partes sociales, y como tal, de garante de la negociación como instrumento de resolución de los conflictos entre las mismas, ha sido la causante primaria que el diálogo social no pudo instalarse de manera efectiva en el país; y al no instalarse y prosperar, lo único que ha quedado es la conflictividad permanente entre empleadores y trabajadores.

En este sentido el Gobierno paraguayo, en estas dos décadas de democracia, ha actuado de manera constante y permanente con respecto a las relaciones laborales y al diálogo social imponiendo formalidades y burocracia en vez de sustancia y efectividad, y esto independientemente del color, sensibilidad social o ideología política que el mismo haya tenido.

De esta forma las Mesas de diálogo instaladas para definir acuerdos se han transformado en reuniones donde brindar y escuchar opiniones para que finalmente el Gobierno tomara su propia decisión, y de esta manera casi nunca se han concretado acuerdos entre los diferentes actores sociales. En el caso de las tripartitas del Viceministerio del Trabajo (hoy Ministerio), a las cuales se ha recurrido incesantemente en los años (más de 3.000 en la década 2001-2010), las mismas han acabado por transformarse en una suerte de liturgia formal, donde los acuerdos son posibles solamente si los actores laborales están predispuestos a encontrarlos, sin que el Gobierno actúe de manera efectiva y eficaz para que esto se concrete.

Es así que el desinterés del Gobierno en llevar adelante las recomendaciones del CLS y de la CEACR de la OIT, en actuar para que el diálogo social sea real y efectivo, finalmente ha ampliado aún más los desequilibrios existentes entre los actores laborales, prácticamente anulando la posibilidad de diálogo y dejando terreno libre a la conflictividad entre ellos. Y, debido a la diferencia de fuerzas existentes, esta situación no ha hecho más que radicalizarse, con sindicatos que debido a su debilidad de negociación utilizan la huelga como casi única forma de presión y empleadores que frente a esta utilización indiscriminada de la huelga prefieren actuar preventivamente impidiendo que los sindicatos se formen en sus empresas o bregando para que los sindicatos ya instalados sean disueltos.

Una situación de imposible solución si no cambia finalmente la actitud registrada en estas dos décadas por los Gobiernos de turno. Sólo si el Poder Ejecutivo asume efectivamente su rol de punto de equilibrio entre los actores laborales e implementa de manera efectiva el diálogo social, actuando eficazmente para que los derechos laborales y sindicales, así como los Convenios de la OIT se apliquen concretamente en el país, será posible llegar a una realidad donde las relaciones laborales se desarrollen en forma armoniosa y los derechos laborales y sindicales dejen de ser letras muertas en los códigos, volviéndose instrumento efectivo de desarrollo económico y social para el país.

## **Bibliografía**

Barboza, Ramiro (1995) Las relaciones laborales en Paraguay. Colección Informes OIT n.46, Relasur, Madrid, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Céspedes, Roberto (2009) Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992) Asunción, Germinal y Arandurá.

Denis Otero C, Rodolfo (2005) “El diálogo social: fundamentos y alternativas” en Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Diálogo Social. Montevideo, Cinterfor. N° 156, p. 105-124

Giuzio, Graziela (2005) “Los sujetos del diálogo social. Los sindicatos, los empleadores y el Estado. Experiencias concretas en América Latina y Europa” en Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Diálogo Social. Montevideo, Cinterfor. N° 156, p. 33-49

Lachi, Marcello (2004) “Gobernabilidad democrática al estilo paraguayo” en Novapolis, primera serie, N°7, Asunción, en [www.novapolis.pyglobal.com](http://www.novapolis.pyglobal.com)

Morgado, Emilio (2002) América: el diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos. Lima, OIT

Rangel, Marta (2005) “Paraguay: Negociación colectiva e igualdad de género”, en Abramo, Laís y Marta Ragel (eds) América Latina: Negociación colectiva y equidad de género, OIT.

OIT, NORMLEX - Sistema informativo sobre Normas Internacionales del Trabajo, <<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/>>, 2014

## **Glosario**

### **Organizaciones Internacionales sindicales**

CSA: Confederación Sindical de las Américas

UNI Global Union: Union Network International Global Union

CIOSL: Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres

ISP: Internacional de Servicios Públicos

CLAT: Central Latinoamericana de Trabajadores

UITA: Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación

### **Centrales paraguayas**

CNT: Central Nacional de Trabajadores

CUT-A: Central Unitaria de Trabajadores - Autentica

CUT: Central Unitaria de Trabajadores

CESITEP; Central de Sindicatos de Trabajadores del Estado Paraguay

CGT: Central General de Trabajadores

CPT: Central Paraguaya de Trabajadores

### **Sindicatos paraguayos**

SITEPROPASA: Sindicato de Trabajadores y Empleados de Prosegur Paraguay S.A.

STEIBI: Sindicato de Trabajadores y Empleados de Itaipu Binacional

SINOCAP/S: Sindicato de Conductores y Servicios del Alto Paraná

SITRAIBI: Sindicato de Trabajadores de Itaipu Binacional

SINATT: Sindicato Nacional de Trabajadores del Transporte

SOECAPASA: Sindicato de Obreros y Empleados de Cañas Paraguayas SA

SINFURANP: Sindicato de Funcionarios de Radio Nacional de Paraguay

SITRANDE: Sindicato de Trabajadores de la Administración Nacional de Electricidad

SITRAMIS: Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud

### **Organizaciones empresariales internacionales**

OIE: Organización Internacional de Empleadores

### **Organizaciones empresariales paraguayas**

FEPRINCO: Federación de la Producción, la Industria y el Comercio