

244202

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

SEPTUAGESIMA SEXTA REUNION

GINEBRA, 1989



ACTAS

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

21. En lo que atañe a la interpretación de los convenios, los miembros empleadores indicaron que si el informe de la Comisión de Expertos constituía la base esencial de los trabajos, esto no significaba que hubieran de compartirse todas las opiniones y evaluaciones de la Comisión de Expertos, pudiendo, de ser necesario, expresarse opiniones diferentes en los casos concretos. El miembro empleador de los Estados Unidos declaró que la jurisprudencia de la Comisión de Expertos era a veces inestable, variable y cambiante. El miembro empleador de Suecia recordó la opinión expresada por los miembros empleadores sobre el sistema de control y sobre los papeles respectivos que desempeñaban la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia. Un órgano solamente, la Corte Internacional de Justicia, podía realizar interpretaciones auténticas de los Convenios de la OIT. Si se había recurrido raramente a esa Corte, ello se debía probablemente a que el sistema funcionaba de manera considerablemente satisfactoria. No obstante, el papel de la Corte Internacional de Justicia como último árbitro siempre debía tenerse presente. Un Convenio de la OIT debía interpretarse de conformidad con los principios establecidos en la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados (1969), que enumeró. Llamó la atención sobre un caso representativo de reclamación constitucional, por considerar que mostraba una interpretación demasiado amplia del Convenio núm. 96, que se basaba en una lectura deficiente de los trabajos preparatorios que tuvieron lugar hace muchos años. A su juicio, el informe de la Comisión de Expertos de este año contenía desafortunadamente un cierto número de interpretaciones demasiado amplias, especialmente en lo relativo a los Convenios sobre derechos humanos fundamentales, en particular el Convenio núm. 87. Incluso si no se había mencionado a su país en este sentido, el orador mencionó que algunos de los comentarios eran inadmisibles. Consideró que, a largo plazo, las interpretaciones demasiado amplias sólo podían erosionar la credibilidad del sistema de control. El número de memorias examinadas cada año por la Comisión de Expertos debería reducirse radicalmente. Esto, sin embargo, debería combinarse con una aplicación bastante estricta del intervalo anual previsto por la Constitución, en el caso de que una memoria hubiera dado lugar a observaciones críticas. Si se aligeraba el trabajo de la Comisión de Expertos, más de un experto podría examinar la aplicación de un convenio particular. Los oradores precitados reiteraron que no incumbía a la Comisión de Expertos ni a la Oficina dar interpretaciones definitivas de los convenios, y que la competencia sobre la materia recaía exclusivamente en la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el artículo 37, 1), de la Constitución de la OIT.

22. El miembro trabajador del Reino Unido, que intervino a propósito de la declaración del miembro empleador de Suecia, se pronunció contra una posición que consideraba peligrosa, particularmente cuando se trataba de un convenio como el Convenio núm. 87: lo que para algunos no eran sino sutilezas jurídicas era para los trabajadores una dura realidad, por ejemplo la pena de prisión por ejercer el derecho de huelga. El miem-

bro trabajador de los Países Bajos observó, refiriéndose a la declaración del miembro empleador de los Estados Unidos relativa a los cambios de jurisprudencia, que si la doctrina de la Comisión de Expertos había conocido cierta evolución, ello era normal y en caso alguno cabía achacarlo a la incoherencia.

23. AL clausurar la discusión general, el representante del Secretario General declaró que la propia Comisión de Expertos había reconocido y recordado en repetidas ocasiones – señaladamente al reexaminar su mandato, sus principios y sus métodos de trabajo en 1987 – que: «según los términos de su mandato, no le incumbe dar una interpretación definitiva de los convenios, cometido que según el artículo 37 de la Constitución corresponde a la Corte Internacional de Justicia. Empero, para poder desempeñar su función de evaluar la aplicación de los convenios, la Comisión debe examinar el significado de ciertas disposiciones de los convenios y expresar su parecer al respecto». En 1921, en un documento que la Oficina constantemente tenía presente, se había indicado claramente que no se le concedía ninguna autoridad especial para formular interpretaciones acerca de las disposiciones de los Convenios. Sin embargo, la Oficina consideraba que cumplía la misión para la cual había sido creada, esforzándose en proporcionar informaciones tan completas como fuera posible acerca de las intenciones de la Comisión y de la Conferencia que habían elaborado el convenio. La Oficina estimaba que de este modo se lograría una mayor uniformidad de interpretación. Así, la última vez que el Consejo de Administración había examinado la cuestión relativa a la interpretación de los convenios, en 1982, estimó que la actual práctica de interpretación era enteramente satisfactoria. El representante del Secretario General indicó que incumbía a los gobiernos que impugnaban las interpretaciones dadas por los órganos de control someter eventualmente el caso a la Corte Internacional de Justicia. La Comisión de Expertos había señalado esta posibilidad en dos casos: En lo que atañía a las cuestiones del derecho de huelga y de los servicios esenciales, había afirmado que la jurisprudencia de los órganos de control había sido constante. En lo que hacía al derecho de huelga, tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical habían estimado que este derecho constituía uno de los medios esenciales de que disponían los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses económicos y sociales. Este principio siempre había sido sostenido por estos dos órganos de control, que, con el correr del tiempo, habían determinado las condiciones en que debería ejercerse el derecho. El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos habían admitido también, una vez que habían establecido el principio del derecho de huelga, que éste podría ser objeto de restricciones, e incluso de prohibición, en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, en los servicios cuya interrupción ponía en peligro, en el conjunto o en una parte de la población, la vida, la seguridad o la salud de las personas. Sin embargo, en lo referente al principio relativo a la prohibición de la huelga en los servicios esenciales, habían añadido

que este principio podía perder todo su sentido si los servicios se definían de un modo demasiado amplio. La jurisprudencia sobre este punto no había variado.

24. Los miembros trabajadores se asociaron plenamente a esta declaración.

Procedimientos constitucionales de queja y de reclamación y otros procedimientos

25. El informe de la Comisión de Expertos contenía, en sus párrafos 18 a 26, por una parte, indicaciones sobre los casos en que se había recurrido a los procedimientos constitucionales de queja y reclamación y, por la otra, sobre las conclusiones del Comité de Libertad Sindical, respecto de las cuales se había llamado la atención de la Comisión de Expertos.

26. En el párrafo 19 del informe general de la Comisión de Expertos, se indicaba que había sido retirada una queja presentada por el Gobierno de Túnez en virtud del artículo 26 de la Constitución concerniente a la observancia por parte de la Jamahiriya Árabe Libia del Convenio sobre protección del salario, 1949 (núm. 95), del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y del Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), al haber intervenido entre las partes un arreglo del litigio como consecuencia de los buenos oficios de la OIT. Los miembros empleadores y los miembros trabajadores expresaron su satisfacción por la solución de este caso y por la manera en que se había logrado. A juicio de los miembros empleadores, este ejemplo constituía un tipo de solución ideal.

27. En cambio, la situación era distinta en otro caso mencionado en el párrafo 20 del informe de la Comisión de Expertos. Se trataba del examen, que sigue su curso, por el Consejo de Administración de una queja relativa a la observancia por Nicaragua del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), presentada por varios delegados de los empleadores en la 73.^a reunión (1987) de la Conferencia, en virtud del artículo 26 de la Constitución. Los miembros empleadores pusieron de relieve que el examen de la cuestión había tenido que aplazarse en varias ocasiones, por carecerse de informaciones suficientes comunicadas por el Gobierno. Consideraban necesario subrayar el carácter inadmisibles de semejante actitud por parte del Gobierno. Expresándose sobre el mismo caso, el miembro trabajador de la URSS formuló la opinión de que la presente Comisión debería tener en cuenta las declaraciones y conclusiones contenidas en el documento adoptado por el Consejo de Administración en su reunión de mayo de 1989, del cual no había podido tratar el informe de la Comisión, que se basaba en las conclusiones adoptadas por el Consejo en su reunión de febrero-marzo.

28. En el párrafo 24 del informe general, la Comisión de Expertos se refería a una queja pre-

sentada a la OIT por el Congreso de Sindicatos Sudafricanos (COSATU) contra la República de Sudáfrica, relativa a la violación de la libertad sindical. De conformidad con el procedimiento de examen de quejas en violación de los derechos sindicales instituido en 1950 por un acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT, el Secretario General de las Naciones Unidas había solicitado el consentimiento del Gobierno de Sudáfrica para el envío de la queja a la Comisión de Investigación y de Conciliación del Consejo de Administración de la OIT. El Gobierno de Sudáfrica había respondido que sería prematuro transmitir la queja a la susodicha Comisión. Tomando la palabra sobre este caso en nombre de los cinco países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia), el miembro gubernamental de Noruega declaró que lamentaba la negativa del Gobierno de Sudáfrica de permitir que el procedimiento siguiera su curso. Expresó la esperanza de que se ejerciera una presión eficaz sobre el Gobierno para convencerle a modificar su decisión.

29. Si, como se indicara en otra parte de este informe, los procedimientos constitucionales habían tenido, al menos en un caso, una solución satisfactoria, no dejaba de ser cierto, como subrayaron los miembros trabajadores, que había un gran número de problemas graves que quedaban por resolver; efectivamente, continuaban examinándose 70 quejas relativas a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva. En relación con este tipo de quejas y con el procedimiento de examen, el miembro trabajador de Túnez lamentó que las intervenciones de la OIT fueran complejas, tardías y por ende ineficaces; a su juicio debería procurarse que el Comité de Libertad Sindical fuera verdaderamente representativo del movimiento sindical.

Aplicación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

30. De conformidad con la práctica que viene siguiendo desde hace varios años, la Comisión de Expertos había incluido este año, en los párrafos 51 a 57 de su informe general, algunos comentarios generales acerca de la aplicación del Convenio núm. 122. Estos comentarios representaban una labor de síntesis basada en el examen de 50 memorias de gobiernos. En esta oportunidad, la Comisión de Expertos se declaró «más que nunca convencida del interés del intercambio de informaciones entre los países que han ratificado el Convenio núm. 122 para comparar sus experiencias, examinar las dificultades, evaluar las estrategias y políticas». La Comisión de Expertos, consciente de la complejidad que cobraba su tarea en razón de la naturaleza y del alcance del Convenio, basaba su examen y sus comentarios, en primer lugar, en las memorias a menudo detalladas enviadas por los gobiernos. En cada caso se apoyaba en el dictamen pericial de los economistas del Departamento del Empleo y del Desarrollo de la OIT y de los equipos regionales del empleo (tales como el PREALC en América latina). De resultar necesario, recurriría a los servicios de la nueva Comisión del Empleo del Consejo de Administración, cuyo mandato había sido definido con todo