

25 JUN. 1991

O. I. T. PARA
OFICINA REGIONAL
AMERICA LATINA Y EL CARIBE
BIBLIOTECA
Las Flores 295, San Isidro-Lima
Telf. 41-9800

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

SEPTUAGESIMA SEPTIMA REUNION

GINEBRA, 1990

ACTAS

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

petencia en materia de examen que le era propia. Sin embargo, los miembros empleadores, que habían seguido, y pensaban seguir siempre, la práctica de basarse por regla general en las opiniones de los expertos, por tener sólidos motivos para actuar así, declararon que se consideraban perfectamente habilitados para prescindir de esta práctica en casos particulares.

23. A este respecto, los miembros empleadores recordaron, a guisa de ejemplo, sus divergencias de interpretación con los expertos acerca de las cuestiones relativas al derecho de huelga. Si bien estas cuestiones no estaban reguladas en forma expresa en ninguna norma fundamental (si se exceptuaba el caso muy particular de la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92)), los expertos progresivamente habían deducido de las disposiciones del Convenio núm. 87 el reconocimiento de un derecho de huelga que prácticamente ya no estaba limitado, posición que los miembros empleadores no podían aceptar, no solamente porque tenían reservas jurídicas al respecto, sino, sobre todo, porque esto incidía directamente en los intereses de los empleadores.

24. Así pues, el párrafo 7 del informe de la Comisión de Expertos planteaba implícitamente una segunda cuestión, a saber, la de los métodos y criterios utilizados por los expertos para determinar el contenido y el significado de las normas. Para los empleadores, la respuesta no dejaba lugar a dudas: a este respecto, sólo podían tomarse en cuenta los principios de interpretación establecidos en los artículos 31 y siguientes de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Las reglas generales de interpretación que debían aplicarse en primer lugar recurren, aparte del sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado y teniendo en cuenta su objeto y fin, a toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado (artículo 31, párrafo 3, b), de la Convención). Al examinar la posición adoptada por la Comisión de Expertos en cuanto al derecho de huelga, los miembros empleadores observaban que ésta se fundaba en la concepción de una libertad de huelga prácticamente ilimitada, que no era aplicada, empero, prácticamente en ningún Estado. Los informes anuales de la Comisión de Expertos mostraban precisamente que las bases, la reglamentación de fondo y en particular las limitaciones de las huelgas revestían una forma distinta en casi todos los países. En cambio, la Comisión de Expertos daba una interpretación sumamente estrecha de las limitaciones jurídicas admisibles en la materia, lo que desembocaba en un enorme abismo entre, por una parte, la aplicación práctica del Convenio núm. 87 en los Estados Miembros y, por la otra, la interpretación de los expertos. Semejante interpretación no podía ser correcta a la luz de la prescrita regla del artículo 31 de la Convención de Viena, que se refería, entre otros puntos, a la práctica observada en la aplicación del tratado, por la que se establecía el acuerdo de las partes con respecto a su interpretación. Ahora bien, no se había abierto paso a tal convicción general, y es que, en realidad, no existía. Los miembros empleadores declararon

que esperarían con interés la respuesta de los expertos a sus argumentos.

25. Otros dos miembros empleadores (Suecia y Turquía) intervinieron en el mismo sentido. El miembro empleador de Suecia aprovechó la ocasión para disipar algunos malentendidos que habían surgido a raíz de su intervención en la reunión anterior de la Comisión. Las referencias a algunos casos en que la Comisión de Expertos había formulado, a juicio del orador, una interpretación que iba más allá de las disposiciones de ciertos convenios, se habían hecho con un espíritu constructivo, y en modo alguno con objeto de poner en entredicho los principios de independencia, objetividad e imparcialidad de los expertos. Sin embargo, el orador distaba de conferir a los expertos el certificado de infalibilidad que solicitaban. La Comisión de Expertos se había comparado a una comisión de encuesta establecida por el Consejo de Administración en virtud del artículo 26 de la Constitución, cuya interpretación de un caso individual era válida mientras no fuera objeto de un recurso ante la Corte Internacional de Justicia. El miembro empleador de Suecia consideraba que esta asimilación era errónea. La Constitución preveía el examen anual por la Conferencia de las memorias debidas por los gobiernos sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los convenios ratificados. Además, permitía que se presentaran al Consejo de Administración quejas y reclamaciones relativas a la inobservancia por un gobierno dado de un convenio por él ratificado. El Consejo de Administración estaba facultado, aunque no obligado, a nombrar una comisión de encuesta. El artículo 37 de la Constitución, que confería a la Corte Internacional de Justicia la competencia exclusiva para dar interpretaciones definitivas de los convenios, debía ser leído conjuntamente con el artículo IX del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT, en virtud del cual sólo la Conferencia y el Consejo de Administración pueden solicitar tales interpretaciones. La única excepción a esta regla concernía precisamente al procedimiento de comisión de encuesta y al derecho de recurso de los gobiernos ante la Corte. La Constitución no mencionaba a la Comisión de Expertos. Este órgano, establecido en 1926 por el Consejo de Administración para ayudar a la Conferencia a examinar cada año las memorias sobre las medidas tomadas, no tenía precedencia ni sobre la Conferencia ni sobre el Consejo. Empero, a lo largo de los años, los informes de la Comisión de Expertos habían cobrado una gran autoridad moral, y la Conferencia se basaba principalmente en ellos para llevar a cabo su tarea. Se había dado el caso, y volvería a darse, aunque no con demasiada frecuencia, de que los miembros de la presente Comisión llegaran a considerar que la interpretación de los expertos iba demasiado lejos. Los expertos deberían aceptar de buena fe estas observaciones. Al igual que la Corte Internacional de Justicia y que todos los demás órganos de la OIT que interpretaban los convenios, los expertos debían acatar los principios generales de la Convención de Viena, cuyo objetivo consistía en asegurar una interpretación uniforme de los tratados internacionales, independientemente de las condiciones económicas y sociales de los países. El

miembro empleador de Turquía declaró que atribuir una autoridad definitiva a las opiniones de la Comisión de Expertos sería contrario al Reglamento de la Conferencia, que prevé en su artículo 7 la Comisión de Aplicación de Normas. La Comisión de Expertos era una comisión consultiva que ayudaba a la presente Comisión, sin obligarla.

26. Para los miembros trabajadores, en cambio, no se podía discutir la función de la Comisión de Expertos. Todo el mundo estaba de acuerdo en subrayar que la función y la labor de la Comisión de Expertos tenían una importancia estratégica. Lo que se trataba de determinar era si se cumplían o no las disposiciones de un convenio dado, independientemente de las prácticas y de las condiciones sociales o económicas de un país dado: en eso consistía el principio fundamental de la universalidad de las normas. Un artículo de un convenio no podía interpretarse de distintas maneras. Por consiguiente, la Comisión de Expertos debía examinar el significado de las disposiciones de los convenios y expresar su parecer al respecto. Por su parte, los miembros trabajadores apoyaban plenamente la postura adoptada por la Comisión de Expertos, según la cual mientras la Corte Internacional de Justicia no contradijera los puntos de vista de la Comisión, éstos seguirían siendo «válidos y generalmente reconocidos». Era éste el único camino que debía seguirse, al igual que en el caso de rechazo de las conclusiones o recomendaciones de otros órganos de la OIT que participaban en el control de la aplicación de las normas; hacía años que esto se venía diciendo, repitiendo y subrayando. En el pasado, también los miembros empleadores lo habían exigido con el fin de garantizar el respeto de la universalidad de las normas. Hoy en día, ante la opinión unánime de la Comisión de Expertos, la situación era clara, y, como en el pasado, las actitudes divergentes serían combatidas firmemente por los miembros trabajadores. Estos observaron también, en lo referente al principio de la libertad de huelga, que la Comisión de Expertos siempre había respaldado las conclusiones del Comité de Libertad Sindical, órgano tripartito que siempre había tomado sus decisiones por unanimidad, en particular, en lo tocante a los principios generales relativos a las limitaciones aceptables del derecho de huelga.

27. Varios otros miembros trabajadores completaron esta declaración. En particular, el miembro trabajador de los Estados Unidos declaró que incumbía a la Corte Internacional de Justicia, y no a la Comisión, zanjar la cuestión de saber si ciertas opiniones de la Comisión de Expertos sobre la huelga caían dentro de su esfera de competencia o encajaban en su mandato. Lo mismo cabía decir con respecto a cualquier otra impugnación de la jurisdicción o de la competencia de los expertos en otros casos. La Comisión no estaba facultada para resolver tales problemas y, además, se corría un grave peligro de que todo debate celebrado en el seno de la Comisión sobre tales impugnaciones por parte de los empleadores diera lugar a impugnaciones análogas por parte de todo gobierno que buscara una escapatoria. De este modo se vería seriamente comprometida la eficaz ejecución de los trabajos de la Comisión. Por tanto, esencialmente convenía recordar la práctica fundamental y los

principios generalmente reconocidos que tradicionalmente habían regido las relaciones entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos. La Comisión de Expertos, después de analizar las memorias y otras informaciones recibidas, indicaba su parecer sobre la medida en que un Estado estaba en conformidad con las disposiciones de los convenios que voluntariamente había ratificado. En el desempeño de esta tarea, la Comisión de Expertos había declarado expresamente, en repetidas ocasiones, que carecía de competencia para formular una interpretación definitiva de los convenios, reconociendo la competencia a este respecto de la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, una vez formulada esta reserva, para cumplir sus obligaciones la Comisión de Expertos debía examinar el contenido y el sentido de las disposiciones de los convenios y, llegado el caso, definir su alcance jurídico e indicar su punto de vista. Era un hecho generalmente reconocido que las opiniones de la Comisión de Expertos no eran jurídicamente ejecutorias ni jurídicamente obligatorias. Los puntos de vista o las observaciones de los expertos se consideraban como válidas y generalmente reconocidas mientras no las contradijera la Corte Internacional de Justicia. Hacía muchos años que la Comisión trabajaba con arreglo a este sistema. De vez en cuando, una minoría de miembros de la Comisión había intentado dismantelar o debilitar el poder de control de los expertos, pero la mayoría se había opuesto con éxito a estas tentativas. Como se indicaba en el párrafo 6 del informe de la Comisión de Expertos, ésta cumplía su cometido con un espíritu de respeto mutuo, colaboración y responsabilidad que había prevalecido siempre en las relaciones de la Comisión de Expertos con la Comisión de Aplicación de Normas, cuyos debates los expertos tomaban plenamente en consideración, formulando sus opiniones y sus conclusiones con arreglo a los principios fundamentales de independencia, objetividad e imparcialidad. La independencia de los expertos era un motivo particularmente concluyente para que el conjunto de la Comisión aceptara la validez de sus opiniones, particularmente cuando se expresaban por unanimidad como era el caso en el párrafo 7 del informe. Los principios de objetividad y de imparcialidad constituían naturalmente otros tantos motivos igualmente poderosos para reconocer de manera general los puntos de vista de los expertos. En 1989, la Comisión, por unanimidad, había expresado su acuerdo con estos principios fundamentales. Sin embargo, la adopción de los principios desgraciadamente no se había plasmado en su aplicación en ciertos casos individuales, provocando así tensiones con el grupo de los empleadores. Si no se mantenían unas relaciones armoniosas y de cooperación entre los empleadores y los trabajadores, el eficaz funcionamiento de la Comisión se vería irremediablemente comprometido. Esto no significaba que los puntos de vista de los expertos tuviesen que aceptarse sistemáticamente, ni tampoco que no se pudiera expresar ningún desacuerdo. El atacar a la Comisión de Expertos era una forma incorrecta de abordar las diferencias de opiniones. La manera adecuada, cuando lo impusiera la amplitud de las divergencias, consistía en recurrir a la Corte Internacional de Justicia. Un