

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

CENTÉSIMA PRIMERA REUNIÓN
GINEBRA, 2012

ACTAS

SESIÓN PLENARIA
INFORMES DE LAS COMISIONES
INSTRUMENTO ADOPTADO POR LA CONFERENCIA
RESOLUCIONES
DELEGACIONES

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

Métodos de trabajo de la Comisión

18. El Presidente anunció, de conformidad con la parte V, E del documento D.1, los límites de tiempo para los discursos presentados ante la Comisión. Estos límites de tiempo se establecieron en consulta con los Vicepresidentes, y el Presidente manifestó su intención de hacerlos respetar estrictamente en interés del trabajo de la Comisión. El Presidente pidió asimismo a los miembros de la Comisión que realizaran todos los esfuerzos posibles para que las reuniones comenzaran puntualmente y se pudiera respetar el plan de trabajo. Por último, el Presidente recordó que todos los delegados tienen la obligación de respetar el lenguaje parlamentario. Las intervenciones deben ser pertinentes al tema que se esté examinando y mantenerse dentro de los límites del respeto y del decoro.
19. El miembro gubernamental del Sudán, haciendo uso de la palabra en nombre del Grupo Gubernamental, reiteró su compromiso con el mecanismo de control de la OIT, incluida la labor de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, e hizo hincapié en la importancia de mantener un diálogo equilibrado y constructivo sobre los casos individuales examinados por esta Comisión. La lista definitiva de casos debería publicarse dentro del segundo día del trabajo de la Comisión, como está previsto en el plan de trabajo de la presente Comisión o, a más tardar, del tercer día. Los acontecimientos del pasado año mostraban claramente que la publicación tardía de la lista definitiva obstaculiza seriamente la capacidad de los gobiernos para participar de manera adecuada en los procedimientos. Además, expresó el deseo de que los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia siguieran mejorando y confiaba en que podía contar en la comprensión de los interlocutores sociales a este respecto a fin de contribuir a un intercambio más significativo de opiniones y experiencias entre todas las partes.
20. El miembro gubernamental del Brasil, haciendo uso de la palabra en nombre del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), apoyó la declaración formulada por el miembro gubernamental del Sudán reiterando su compromiso con la labor de la Comisión. Asimismo subrayó que el plan de trabajo provisional de la Comisión de la Conferencia preveía la adopción de la lista de casos individuales el segundo día de su trabajo, y pidió que se respetara.
21. El miembro gubernamental del Brasil manifiesta la preocupación de su Gobierno ante la situación prevaleciente en la Comisión respecto a la publicación de la lista. Recalca la necesidad de que se preserve el sistema de control y advierte de los riesgos sistémicos que la situación actual entraña. Destaca la necesidad de que la lista se publique a tiempo y reitera el llamamiento formulado por el GRULAC sobre este particular.
22. Los miembros trabajadores señalaron que no estaban en condiciones de negociar una lista de casos individuales con los miembros empleadores si estos insistían en que esta lista no incluyera caso alguno relativo al derecho de huelga. Esta actitud inaceptable pone en peligro la credibilidad del mecanismo de control de la OIT, con el que los miembros trabajadores siguen comprometidos.
23. Los miembros empleadores hicieron hincapié en la importancia de mantener una posición digna en circunstancias difíciles. Las dificultades que enfrentan en relación con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) quedarían perfectamente aclaradas en la exposición que harían durante la discusión del Estudio General. Para ser coherentes, los miembros empleadores debían actuar en concordancia con sus declaraciones. En consecuencia, la Comisión podría haber tenido ante sí una propuesta de lista de 25 casos para discusión sobre 14 convenios, incluyendo seis convenios fundamentales, dos convenios de gobernanza y dos convenios técnicos. Esta lista era equilibrada y los miembros empleadores se negaron a ser considerados como responsables de la actual situación de estancamiento.

-
24. Los miembros trabajadores declararon que en ningún momento ha habido una lista negociada.

B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo

Aspectos generales del mecanismo de control

Declaración de la representante del Secretario General

25. En primer lugar, la representante del Secretario General señaló que en este último año se ha observado el intercambio constante entre la presente Comisión y la Comisión de Expertos, así como la evolución continua de los métodos de trabajo de esta Comisión. El Grupo de Trabajo Tripartito sobre los Métodos de Trabajo de la Comisión de la Conferencia ha basado sus actividades en sus logros anteriores, al tiempo que abordó cuestiones tales como la coordinación con el Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo. Desde su creación en el mes de junio de 2006, el Grupo de Trabajo ha celebrado 11 reuniones en total. El documento D.1, presentado ante esta Comisión refleja los ajustes hechos a sus métodos de trabajo sobre la base de las recomendaciones de su Grupo de Trabajo. Dichos ajustes incluyen, por ejemplo, los arreglos para que los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores celebren reuniones informales con objeto de mejorar el proceso de adopción de la lista final de casos individuales, y seguir utilizando el método de inscripción automática de los casos que serán objeto de discusión por la Comisión según un orden preestablecido. El Grupo de Trabajo también discutió la posibilidad de que la Comisión de la Conferencia reanudara la inclusión de los casos de progreso entre los casos a ser examinados, tal como sucedió hasta el año 2008.
26. En relación con el Estudio General, la oradora subrayó que el presente Estudio General sobre los ocho convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo, representa la primera vez en la historia de la OIT que la Comisión de Expertos examina simultáneamente los ocho convenios fundamentales. Al gozar estos ocho convenios de un elevado número de ratificaciones, el enfoque integral del Estudio General permitirá la vinculación entre las cuatro categorías de convenios fundamentales, ayudando tanto a la Oficina como a los mandantes en la elaboración de nuevas estrategias para alcanzar el objetivo de la ratificación universal. Este Estudio General también complementará el informe recurrente sobre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo que también será examinado por la Comisión para la Discusión Recurrente de este año. Los resultados de las discusiones de esta Comisión proporcionarán materia para las deliberaciones de la Comisión para la Discusión Recurrente, a efectos de que la Organización pueda adoptar conclusiones que tomen plenamente en cuenta todos los medios de acción de la OIT, incluyendo aquellos relacionados con las normas.
27. La oradora puso de relieve que tanto el trabajo de la presente Comisión como el de la Comisión de Expertos serán influenciados por el nuevo ciclo de memorias que surtirá efectos a partir de este año y, a comenzar desde entonces, las memorias relativas a los convenios fundamentales deberán presentarse cada tres años, mientras que las memorias relativas a los convenios técnicos continuarán debiéndose presentar cada cinco años. Este cambio reducirá el volumen de trabajo de los mandantes y de los órganos de control, y se espera que ello mejore el nivel de calidad de las memorias.

Libertad sindical y negociación colectiva

82. Los miembros empleadores, en referencia a los comentarios del Presidente de la Comisión de Expertos sobre la discusión del derecho de huelga, en relación con el Estudio General de 1994, destacaron que, como se indica en el presente Estudio General, articularon claramente, durante la discusión de 1994, sus objeciones a la interpretación por la Comisión de Expertos del derecho de huelga. Si bien los miembros empleadores admitieron que existía un derecho de huelga, como se reconoció en el ámbito nacional en muchas jurisdicciones, no aceptaron en absoluto que los comentarios sobre el derecho de huelga contenidos en el Estudio General fueran las opiniones políticamente aceptadas de los mandantes tripartitos de la OIT. Como el Grupo de los Empleadores ha venido destacando sistemáticamente, año tras año, éste puso objeciones fundamentalmente al desarrollo de principios reguladores no vinculantes «*soft law*» por la Comisión de Expertos acerca del derecho de huelga. No se menciona el derecho de huelga en el texto del Convenio núm. 87 y el órgano determinante para decidir tales reglas reconocidas por la OIT es la Conferencia, y no la Comisión de Expertos. En virtud del artículo 37 de la Constitución de la OIT, sólo la Corte Internacional de Justicia podría dar una interpretación definitiva de los convenios internacionales del trabajo. La situación se ve exacerbada debido a que los estudios generales son importantes y se publican y distribuyen en todo el mundo sin ninguna aprobación previa de la Comisión de la Conferencia. Los convenios fundamentales se incorporaron en muchos procesos e instrumentos internacionales, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y la ISO 26000. Los miembros empleadores se opusieron, por tanto, en los términos más enérgicos, a la interpretación que realiza la Comisión de Expertos del Convenio núm. 87 y del derecho de huelga, y que se utiliza en el Estudio General respecto de este derecho y de la posición en que lo sitúa. Indicaron que, para mantener la credibilidad y la coherencia del Grupo de los Empleadores, sus opiniones y acciones se verían materialmente influidas en todos los ámbitos de acción de la OIT relacionados con el Convenio y con el derecho de huelga.
83. En términos más generales, los miembros empleadores manifestaron su acuerdo con los comentarios de la Comisión de Expertos, en cuanto a que, en ausencia de un sistema democrático en el que se respeten los derechos y principios fundamentales, no se puede desarrollar plenamente la libertad sindical. Son estas situaciones de incumplimiento de la aplicación del Convenio núm. 87 perfiladas en el Estudio General, como la denegación del derecho de sindicación a determinadas categorías de personas, restricciones a la celebración de elecciones libres en organizaciones representativas, restricciones a las categorías de personas que podrían ejercer funciones en las organizaciones, restricciones a la independencia y al funcionamiento de las organizaciones, el requisito de un número excesivo de afiliados para constituir organizaciones, son aspectos esenciales del Convenio y que también afectan a algunos empleadores. Además, la Comisión de Expertos puso de relieve, con toda razón, que los empleadores también están protegidos por los instrumentos relativos a la libertad sindical.
84. Un miembro empleador de Dinamarca observó que representaba a los empleadores públicos, aunque no al Estado, y que quería comentar sobre el impacto de los Convenios núms. 87 y 98 sobre los empleadores públicos. La Comisión de Expertos ha creado distinciones arbitrarias en la interpretación del derecho de huelga, lo que le ha obligado a crear normas especiales para el sector público. Los empleadores públicos no siguen las invenciones creativas de la Comisión de Expertos, puesto que el derecho de huelga depende de la legislación nacional, no de un convenio internacional de la OIT. La interpretación de la Comisión de Expertos del Convenio núm. 98 es problemática por cuanto autoriza a los sindicatos minoritarios a concertar acuerdos cuando no hay ningún sindicato que agrupe a la mayoría de los trabajadores. Pese a que los sindicatos

minoritarios pueden negociar acuerdos, los empleadores conservan el derecho a negarse a dicha negociación.

85. Los miembros trabajadores, en relación con las observaciones de los miembros empleadores, reafirmaron que el derecho de huelga es un corolario indispensable de la libertad sindical y se deriva claramente del Convenio núm. 87. Además, la Comisión de Expertos presentó nuevamente un argumento bien elaborado de por qué el derecho de huelga es, muy acertadamente, una parte de los derechos laborales fundamentales. Es importante recordar que la Comisión de Expertos es un órgano técnico que sigue los principios de independencia, objetividad e imparcialidad. Sería erróneo pensar que deberían modificarse sus opiniones jurídicas en base a una divergencia de opiniones entre los mandantes. Aunque el mandato de la Comisión de Expertos no incluye realizar interpretaciones definitivas de los convenios, es necesario, sin embargo, examinar el contenido y el significado de las disposiciones de los convenios y, de ser el caso, opinar al respecto.
86. Los miembros trabajadores manifestaron que el derecho de huelga es parte del ejercicio habitual de la libertad sindical. Sin este derecho, los trabajadores no se encontrarían en condiciones de ejercer influencia alguna en la negociación colectiva. El cuestionamiento del derecho de huelga como parte integrante de la libertad sindical, significaría que otros derechos y libertades carecen de sentido en la práctica. Los derechos laborales fundamentales y su interpretación dentro del contexto del proceso de control son elementos esenciales para la garantía de la perdurabilidad de los derechos sociales y de las libertades civiles.
87. El miembro trabajador del Perú añadió que el derecho de huelga es sagrado, inalienable y no negociable y que miles de trabajadores perdieron sus vidas o sufrieron torturas en la defensa de este derecho. El miembro trabajador de Brasil manifestó que el derecho de huelga es tan importante como el derecho al trabajo y el derecho a salarios decentes.
88. Los miembros trabajadores acogieron favorablemente la referencia del Estudio General en cuanto a sus preocupaciones acerca de la orientación adoptada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo en torno a la relación entre el derecho de huelga y la libre circulación de servicios. Expresaron su pesimismo respecto del llamado «Reglamento Monti II» y señalaron que la jurisprudencia europea va en contra, no sólo de los principios de libertad sindical, sino también del derecho de negociación colectiva. Aunque la Comisión de Expertos indicó que su mandato se limita a los incumplimientos de los Estados Miembros y no se extiende a las organizaciones regionales, es posible que la política nacional no puede disociarse completamente de la política regional. En consecuencia, la cuestión se plantea en cuanto a si el mecanismo de control debería también abarcar los problemas que se presentan en el ámbito regional, y no sólo en Europa.
89. Varios miembros trabajadores se refirieron a las restricciones de los derechos sindicales en sus países. El miembro trabajador de los Estados Unidos indicó que en 2011 su Gobierno y las autoridades de algunos Estados utilizaron los déficits presupuestarios derivados de la crisis financiera para justificar los esfuerzos encaminados a recortar los salarios y las prestaciones de los maestros y de otros trabajadores del sector público y para eliminar o limitar sus derechos de negociación colectiva. Los empleadores de los Estados Unidos son sumamente hostiles con los sindicatos y siguen utilizando tácticas contra los sindicatos con miras a que se presione a los trabajadores para que no se afilien a organizaciones sindicales. En el contexto del continuo aumento del desempleo y del débil crecimiento económico, algunos empleadores del sector privado se valieron de los cierres patronales para presionar a los trabajadores a que aceptaran salarios y concesiones en materia de prestaciones, un mayor número de trabajadores temporales y trabajos en régimen de subcontratación. También se señaló que en Senegal el estatuto de la administración

pública, reservado para una minoría, eliminó la negociación colectiva y los derechos de consulta de los trabajadores, que no se encontraron, en consecuencia, en condiciones de negociar su remuneración. En la República de Corea, se revisó recientemente la legislación sindical de manera regresiva. Los trabajadores que se pusieron al frente de las actividades sindicales y de acciones colectivas corrieron el riesgo del despido, de la reclusión o de juicios para la compensación de los daños. Algunas confederaciones de trabajadores fueron amenazadas reiteradamente con la cancelación de su registro, debido al elevado número de trabajadores precarios en su afiliación, y cuando los trabajadores subcontratados trataron de ejercer el derecho de sindicación, el subcontrato podía ser rescindido, lo cual tuvo el mismo efecto que el despido colectivo.

90. Varios miembros gubernamentales recordaron que el derecho de huelga está bien establecido y ampliamente aceptado como derecho fundamental. La miembro gubernamental de Estados Unidos expresó su valoración de la Comisión de Expertos por sus continuos esfuerzos para promover una mejor comprensión del significado y del alcance de los convenios fundamentales, incluido el derecho de huelga. El miembro gubernamental de Noruega añadió que su país acepta plenamente la posición de la Comisión de Expertos de que el derecho de huelga es un derecho fundamental protegido por el Convenio núm. 87.

Trabajo forzoso

91. Los miembros empleadores observaron que los Convenios núms. 29 y 105 siguen siendo sumamente pertinentes y acogieron favorablemente la amplia información facilitada en el Estudio General sobre su aplicación en la legislación y en la práctica. No obstante, no hay margen para la complacencia, puesto que los problemas persisten, sobre todo en cuanto a falta de compromiso para adoptar medidas eficaces para la eliminación del trabajo forzoso y a los mecanismos para hacer respetar su prohibición. Además, los miembros empleadores señalaron que en el Estudio General hay una tendencia a ampliar las definiciones de trabajo forzoso a nuevos campos como los del trabajo penitenciario y las horas extraordinarias. Advirtieron de que con tales ampliaciones se corre el riesgo de banalizar involuntariamente el problema. En el caso del trabajo penitenciario, en su opinión, la definición facilitada por la Comisión de Expertos de la noción de voluntariedad era demasiado estricta. Además, aunque la aproximación a una libre relación laboral podría ser un signo de la inexistencia de trabajo forzoso en esas circunstancias, existen otros indicadores viables. Probablemente sería aconsejable definir más estrictamente los límites de la voluntariedad. Con respecto a las horas extraordinarias de trabajo, debe insistirse en que, si bien su exceso no constituye un trabajo decente, tampoco equivale a trabajo forzoso si el trabajador tiene la libertad de abandonar la relación de trabajo. En cuanto a la prohibición del Convenio núm. 105 de imponer trabajo forzoso como castigo por haber participado en huelgas, añadieron que el Convenio no es un instrumento destinado a regular las huelgas ni prohíbe las sanciones por huelga, sino sólo la exigencia del trabajo forzoso en tanto que sanción por haber participado en huelgas, sean o no legales.
92. Los miembros trabajadores dijeron que el trabajo forzoso, que es la antítesis del trabajo decente, no se limita a determinados países o sectores, sino que se halla en todo el mundo en formas tales como la trata de seres humanos, las nuevas formas de migración, la privatización de las prisiones e incluso en los avances de las políticas de seguridad social «quid pro quo» (en cuyo marco los trabajadores que están desempleados o que viven en la pobreza tienen que realizar trabajos de interés público a cambio de prestaciones).

Conferencia las valoró como evidencia clara de los esfuerzos realizados por los gobiernos para cumplir con sus obligaciones internacionales y dar efecto a los comentarios de los órganos de control.

Informaciones específicas

- 129.** Los miembros gubernamentales de **Afganistán, Bahrein, Bangladesh, Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Colombia, Congo, Dinamarca (Groenlandia), Etiopía, Ghana, Guinea, Guyana, Irlanda, Islandia, Nigeria, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Seychelles, Sudán, Suriname y Uganda** se comprometieron a cumplir con sus obligaciones de enviar las memorias lo antes posible.

Sesión especial sobre la aplicación por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

- 130.** La Comisión celebró una sesión especial, de conformidad con la resolución adoptada por la Conferencia en 2000, sobre la aplicación del Convenio núm. 29. Un acta detallada de la sesión se publicó en la Parte III del presente informe.

Participación en las labores de la Comisión

- 131.** La Comisión expresó su gratitud a los 43 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países.
- 132.** Sin embargo, la Comisión lamentó que, a pesar de las invitaciones dirigidas a los representantes gubernamentales, no tomaron parte en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias los Estados siguientes: **Bahamas, Barbados, Belice, Burundi, Comoras, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, Eslovaquia, Fiji, Georgia, Granada, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Iraq, Islas Salomón, Kazajstán, Kirguistán, Kiribati, Libia, Mongolia, Mozambique, Reino Unido (Santa Elena), Rwanda, Samoa, San Marino, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Turkmenistán y Vanuatu.** La Comisión decidió mencionar a estos países en los párrafos pertinentes del presente informe e informar a los Gobiernos de conformidad con la práctica habitual.
- 133.** La Comisión lamentó observar que los Gobiernos de los países que no estuvieron representados en la Conferencia, a saber: **Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Samoa, Santa Lucía, Somalia y Vanuatu,** no estuvieron en condiciones de participar en el examen de los casos correspondientes. Decidió mencionar estos países en los párrafos apropiados del presente informe e informar a los gobiernos, de conformidad con la práctica habitual.

E. Discusión de la lista de los casos individuales a ser examinados por la Comisión

- 134.** En cuanto a la adopción de la lista de casos individuales a ser discutidos por la Comisión en la segunda semana, los miembros trabajadores subrayaron que únicamente los trabajadores y los representantes gubernamentales estuvieron presentes en la sesión del viernes 1.º de junio por la tarde, después de las 20.30 horas, deseaban proporcionar algunas explicaciones en relación a las tentativas efectuadas para lograr un acuerdo sobre la lista de

25 casos individuales. Lamentablemente esto no fue posible, dado que las condiciones planteadas por los miembros empleadores eran inaceptables. Los miembros trabajadores consideraron que no era su responsabilidad explicar cuáles eran esas condiciones. En cuanto al fondo del asunto, la cuestión planteada por los empleadores era idéntica a la que se habían referido anteriormente, a saber, que la Comisión de Expertos había tomado la iniciativa de proporcionar explicaciones relativas al derecho de huelga en el Estudio General, una circunstancia que los empleadores no podían aceptar. Sin embargo, los miembros trabajadores estimaron que la Comisión de Expertos actúa de manera absolutamente autónoma. Tal como la Comisión de Expertos ha puesto de relieve en su informe anual, se trata de «un órgano independiente, constituido por juristas cuya misión es examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por los Estados Miembros de esta Organización». No cabía evaluar su independencia de manera diferente a la realizada con anterioridad. En definitiva, no fue posible lograr un acuerdo entre los miembros empleadores y los miembros trabajadores. Los miembros trabajadores hubieran querido proponer una lista incluyendo casos a los que atribuían particular importancia y que planteaban graves cuestiones para los trabajadores de los países concernidos. Lamentablemente, se demostró la imposibilidad de alcanzar un acuerdo con los miembros empleadores en relación con esa lista. Los miembros trabajadores deploraron la situación dado que mostraba que el tripartismo y el diálogo social no siempre permiten obtener soluciones positivas y constructivas. En consecuencia, habían tratado de encontrar una solución práctica a esta situación de estancamiento y propusieron que se presentara una lista de sustitución; en otras palabras, en ausencia de una lista negociada y aprobada por los grupos, elaborar una nueva lista. Propusieron iniciar el examen de los casos con doble nota a pie de página, siguiendo el orden alfabético francés a partir de la letra K en adelante: Mauritania (Convenio núm. 81); República Dominicana (Convenio núm. 111); Senegal (Convenio núm. 182); Fiji (Convenio núm. 87); y Guatemala (Convenio núm. 87). Los miembros trabajadores también propusieron que se examinaran los 20 casos siguiendo el mismo orden alfabético en que se basaba la lista preliminar. Los miembros trabajadores reiteraron que esta lista no era la que ellos hubieran preferido y que se trataba de una lista de sustitución. Expresaron el deseo de tener la posibilidad de formular otros comentarios al iniciarse el examen de los casos individuales. Para concluir, los miembros trabajadores pusieron de relieve el hecho de que ellos no habían creado esta situación. Consideraron ser víctimas de una situación configurada por otros, en la que no desempeñaron un papel activo.

135. El Presidente invitó a los miembros gubernamentales a que formularan comentarios relativos a la declaración de los miembros trabajadores y a la situación en que se confrontaba la Comisión.
136. El miembro gubernamental de Zimbabwe informó a la Comisión de que no se presentaría ante la Comisión en el caso de que se elaborara una «lista de sustitución».
137. La miembro gubernamental de los Estados Unidos señaló que estaba más que decepcionada y preveía que tal vez otros gobiernos quisieran formular declaraciones en una etapa ulterior. Se preguntó si el hecho de que los miembros empleadores se hubieran ausentado de la sala significaba que no participarían en la discusión de una lista de sustitución.
138. El miembro gubernamental del Brasil, hablando en nombre del GRULAC, expresó su profunda frustración sobre la entera situación, que consideraron ofensiva y una falta de respeto para con los gobiernos. Recordó lo expresado anteriormente por el Grupo Gubernamental y el GRULAC subrayando la importancia de disponer de una lista de casos individuales en el plazo fijado, y estimó que el hecho de que aún no se dispusiera de esa lista obstaculizaba gravemente las funciones constitucionales de la OIT.

-
- 139.** El miembro gubernamental de Grecia apoyó la declaración formulada por el miembro gubernamental del Brasil y, observando que los miembros empleadores no estaban presentes, solicitó indicaciones a la Oficina para seguir adelante.
- 140.** Los miembros trabajadores solicitaron aclaraciones relativas a la manera en que las conclusiones de la Comisión se informarían a la Comisión para la Discusión Recurrente. Preguntó si sería posible, en ausencia de conclusiones conjuntas, que los grupos pudieran presentar sus conclusiones separadamente.
- 141.** La representante del Secretario General, indicó, en respuesta a las diversas cuestiones planteadas que, en primer lugar, la Oficina debía reflexionar sobre las formas posibles de avanzar. En la misma tarde, la Comisión llegó a un acuerdo sobre una breve reseña de la discusión sobre el Estudio General. La versión revisada de ese documento (documento D.8 (Rev.)), que incluye los comentarios formulados por los Vicepresidentes trabajadores y empleadores, se comunicaría a la Comisión para la discusión recurrente por la tarde del sábado, 3 de junio de 2012. La Comisión no llegó a un acuerdo sobre la conclusión propuesta, pero estaba previsto en el programa que los funcionarios informarían al respecto a la Comisión para la Discusión Recurrente. La Oficina no fue informada de que los empleadores dejarían la sala y esa ausencia constituyó una sorpresa. Los miembros gubernamentales habían sido sumamente pacientes y expresó su agradecimiento por ello, así como por su respeto por la institución.
- 142.** El sábado por la tarde, en relación con los esfuerzos que se estaban realizando para preparar una lista de casos que fuese aceptable para todas las partes, el Presidente anunció que tomó la iniciativa de convocar una reunión informal con todos los coordinadores regionales y los Vicepresidentes pero, desafortunadamente, en esa reunión no se obtuvieron resultados. Asimismo, indicó que las diferentes preguntas formuladas por algunos miembros gubernamentales respecto de la manera en que la Comisión procedería con sus labores tendrían una respuesta en la próxima sesión de la Comisión del lunes 4 de junio.
- 143.** El Gobierno del Brasil, hablando en nombre del GRULAC, dijo que habían celebrado una reunión en la que el Grupo reiteró su compromiso con el mecanismo de control aunque observó que nuevamente la lista de casos individuales no se había preparado dentro del plazo fijado. Reiteró la opinión del Grupo de que el hecho de que no se hubiera elaborado la lista era considerado ofensivo y una falta de respeto para los gobiernos. En consecuencia, señalaron que si no se presentaba una lista antes de que finalizara el día (y se estaba refiriendo a una lista completa) el Grupo no aceptaría lista alguna. La situación que se había planteado demostraba que era necesario que el Consejo de Administración revisara el procedimiento. Concluyó reiterando el firme apoyo del GRULAC al respecto del plan de trabajo y a la postura del Grupo Gubernamental.
- 144.** El lunes, 4 de junio de 2012, los miembros empleadores y los miembros trabajadores, así como algunos miembros gubernamentales, formularon las siguientes declaraciones.
- 145.** Los miembros empleadores proporcionaron las explicaciones siguientes en relación con la situación planteada con la lista de casos. En cuanto a la interpretación del derecho de huelga indicaron que el Estudio General de la Comisión de Expertos sobre los ocho convenios fundamentales de la OIT se publicó con antelación a la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. El mencionado Estudio General es una guía para asistir a la Comisión de la Conferencia en su labor de controlar la aplicación de los convenios de trabajo ratificados por los Estados Miembros de la OIT. El Estudio General, al igual que el informe de la Comisión de Expertos, no es un texto acordado o autorizado de los mandantes tripartitos de la OIT, a saber, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Ocurre que fuera del ámbito de la OIT, esta importante distinción a veces no

se entiende bien o se olvida, y se considera que los estudios generales representan la posición de la OIT. Esto no es así. Durante muchos años los empleadores manifestaron constantemente esta posición en cuanto a los estudios generales y a los informes de la Comisión de Expertos. El papel de la Oficina Internacional del Trabajo es servir a los mandantes tripartitos de la mejor manera posible. La OIT está constituida por los gobiernos, los trabajadores y los empleadores. El Estudio General y el informe de la Comisión de Expertos se realizan con la asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores no participan en su creación o publicación. La primera oportunidad que tienen los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para examinar esas publicaciones en su calidad de grupo es durante la Conferencia Internacional del Trabajo.

- 146.** Los ocho convenios fundamentales son importantes no sólo dentro de la OIT sino también debido a que otras instituciones internacionales los utilizan regularmente en sus actividades. Los convenios fundamentales están incorporados al Pacto Mundial de las Naciones Unidas, las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para las Empresas Multinacionales y el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar. El mecanismo de control de la OIT se relaciona únicamente con los Estados Miembros y no con las empresas, de manera que es de importancia capital que cuando otras instituciones internacionales invocan los convenios fundamentales, esa utilización sea correcta. Un conocimiento adecuado de los convenios fundamentales es imperativo para las empresas debido a que se utilizan en acuerdos internacionales marco, acuerdos de empresas transnacionales y en acuerdos europeos marco con sindicatos internacionales, en los que a menudo no se definen. En consecuencia, el Estudio General de este año tiene una importancia particular para los empleadores. Dentro de ese Estudio General, el comentario sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) incluye interpretaciones de la Comisión de Expertos sobre el ejercicio del derecho de huelga.
- 147.** Las interpretaciones del derecho de huelga realizadas por la Comisión de Expertos son básicamente inaceptables para los empleadores. Los miembros empleadores señalaron que la pasada semana en la Comisión de la Conferencia dejaron en claro que en su opinión la posición de la Comisión de Expertos en relación con el derecho de huelga, reflejada en el Estudio General del corriente año, no reflejaba las opiniones de los empleadores y de los trabajadores en la Comisión de la Conferencia. El Grupo de los Empleadores ha expresado durante largo tiempo su posición de política en la OIT sobre esta cuestión. Reiteradamente manifestaron su oposición a toda tentativa de la Comisión de Expertos para interpretar los medios a través de los cuales el derecho de huelga, cuando está reconocido en el derecho interno, podría ejercerse. Esta cuestión se ve complicada por el hecho de que el propio Convenio núm. 87 guarda silencio sobre el derecho de huelga y, en consecuencia, en opinión de los empleadores, no es una cuestión sobre la cual la Comisión de Expertos debiera expresar opinión alguna. El mandato de la Comisión de Expertos es formular comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 87 y no de interpretar el derecho de huelga en el Convenio núm. 87. El Estudio General tiene el simple objetivo de ser utilizado por la Comisión de la Conferencia para informar sobre su trabajo, dejando a los mandantes tripartitos determinar la posición de la OIT respecto de la supervisión de los convenios cuando existe consenso. Además, en virtud del artículo 37 de la Constitución de la OIT, únicamente la Corte Internacional de Justicia puede dar una interpretación definitiva de los convenios internacionales del trabajo. Si debiera aplicarse la Constitución, habida cuenta de la ausencia de referencia alguna al derecho de huelga en el texto actual del Convenio núm. 87, las reglas de interpretación internacionalmente aceptadas exigen que el Convenio núm. 87 sea interpretado sin incluir el derecho de huelga. Además, debe señalarse que el principio de libertad sindical contenido en el Convenio núm. 87 dispone de un procedimiento de control separado; a saber, el Comité de Libertad Sindical. Durante

muchos años los miembros empleadores objetaron que la Comisión de Expertos recurriera a los casos del Comité de Libertad Sindical para examinar el Convenio núm. 87, el recurso a esos casos al interpretar el derecho de huelga, y la utilización en el Comité de Libertad Sindical de las interpretaciones sobre el derecho de huelga realizadas por la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores expresaron sus críticas por la confusión e incertidumbre creadas por el mecanismo de control.

- 148.** En opinión de los miembros empleadores, los casos relativos al Convenio núm. 87 que conciernen a un derecho de huelga reconocido en el derecho interno deberían estar sometidos al control del Comité de Libertad Sindical únicamente para asegurar certeza y coherencia. Se opusieron a toda opinión de que las interpretaciones del derecho de huelga realizadas por la Comisión de Expertos eran jurisprudencia vinculante, debido a que dicha Comisión no tiene competencia judicial dentro de la OIT. La Comisión de Expertos no tiene una función determinativa en el mecanismo de control de la OIT. La Comisión de Expertos no supervisa las normas laborales, debido a que ésta es una facultad de los mandantes tripartitos de la OIT. Por consiguiente, remitir sus interpretaciones al derecho de huelga en el ámbito del Convenio núm. 87 a la Corte Internacional de Justicia no es adecuado. El Comité de Libertad Sindical elabora recomendaciones para su adopción por parte del Consejo de Administración. El Consejo de Administración tampoco tiene una función judicial; ni tampoco supervisa las normas laborales. Por la misma razón, también es inadecuado remitir las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical a la Corte Internacional de Justicia.
- 149.** La interpretación del derecho de huelga es importante debido a que los miembros empleadores aseveraron que corresponde a los gobiernos establecer sus propias reglas y prácticas relativas al derecho de huelga al considerar la manera de resolver los conflictos nacionales en materia de relaciones laborales. Es importante en el contexto del debate sobre los derechos humanos que se realice una correcta utilización del Convenio núm. 87, dado que la inclusión no adecuada del derecho de huelga expone al riesgo de que la interpretación del derecho de huelga realizada por la Comisión de Expertos se convierta en un derecho humano a la huelga internacionalmente aceptado que limitaría la capacidad de los gobiernos nacionales para definir el derecho de huelga en su derecho interno. Esto limita el papel de los gobiernos respecto de, por ejemplo, la circunstancia en que puede convocarse una huelga legítima y en la definición de servicios esenciales. Esto es inaceptable para los miembros empleadores. No existe una exigencia jurídica para que los gobiernos que hayan ratificado el Convenio núm. 87 tengan en cuenta la interpretación del derecho de huelga realizada por la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores no podían aceptar la interpretación del derecho de huelga realizada por la Comisión de Expertos debido a que se corre el riesgo de que sea utilizada indebidamente.
- 150.** En relación con la Conferencia de este año, los miembros empleadores señalaron que, habida cuenta de sus objeciones de larga data a la interpretación del derecho de huelga realizada por la Comisión de Expertos, tenían el propósito de clarificar el mandato de dicha Comisión en relación con el Estudio General. Señalaron esta importante cuestión a la atención de los miembros trabajadores y, conjuntamente, negociaron y formularon el siguiente proyecto de declaración: «El Estudio General es parte del proceso regular de control y es el resultado del análisis de la Comisión de Expertos. No es un texto acordado o determinativo de los mandantes tripartitos de la OIT». Los miembros empleadores propusieron que se instruya a la Oficina Internacional del Trabajo para que incluya inmediatamente esta clarificación en futuras publicaciones impresas y en el sitio web del Estudio General de este año y del informe de la Comisión de Expertos. No es posible suprimir las interpretaciones de la Comisión de Expertos debido a que la Oficina Internacional del Trabajo ya ha publicado el Estudio General incluyendo la interpretación del derecho de huelga realizada por la Comisión de Expertos. Dejaron en claro que sin la clarificación antes mencionada respecto del Estudio General, y en aras de la coherencia

que los miembros empleadores dedican a los casos presentados en la Comisión, no podían aceptar el examen de los casos relativos al Convenio núm. 87 que incluyan interpretaciones de la Comisión de Expertos en relación con el derecho de huelga. Lamentablemente, tras numerosas negociaciones confidenciales con los miembros trabajadores, esas negociaciones se han roto de manera irremediable. Los miembros empleadores estimaron, a este respecto, que no era apropiado revelar el contenido de esas negociaciones, ya que eran de naturaleza confidencial y así permanecen.

- 151.** Los miembros empleadores destacaron que el viernes 1.º de junio de 2012, después que fracasaran irremediamente las negociaciones, el Vicepresidente empleador volvió a la sala de la Comisión, debido a que se le informó que el Vicepresidente trabajador también había regresado. Su posición fue que las negociaciones habían fracasado de manera que existía confusión acerca del porqué era necesario regresar a la sala de la Comisión. Mientras permaneció en el recinto, observó que funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo mantenían discusiones con los miembros trabajadores y los miembros gubernamentales de la Conferencia. Era importante tener presente que los miembros empleadores habían dejado en claro que la lista de casos que debían examinarse sólo podía acordarse en negociación directa con los miembros trabajadores. Los gobiernos no podían participar ya que esto suponía un conflicto de intereses nacionales. La Oficina Internacional del Trabajo no podía estar involucrada porque no es un mandante de la OIT y debía mantenerse imparcial. Los miembros del Grupo de los Empleadores permanecieron en la sala de la Comisión desde las 17.00 horas esperando una confirmación relativa a las negociaciones. El Vicepresidente empleador informó a los miembros empleadores que las negociaciones habían fracasado. A las 20.31 horas, cuando la reunión había sobrepasado en 91 minutos la hora de levantamiento de la misma, fijada a las 19.00 horas, y ninguna persona de la Oficina Internacional del Trabajo le pusiera en conocimiento qué estaba ocurriendo, informó a la Directora Adjunta del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo que los empleadores consideraron que la reunión había finalizado. A continuación se retiraron. En ese momento no se estaba celebrando una reunión de la Conferencia, de manera que su retiro no puede considerarse como un abandono de la reunión. Los miembros empleadores dejaron la sala después de la hora de clausura de la sesión y mientras se llevaban a cabo reuniones privadas en las que participaban otras personas. Muchos otros delegados habían dejado la sala o estaban saliendo. Los miembros empleadores asistieron a la siguiente reunión prevista.
- 152.** El sábado 2 de junio de 2012, tras una petición de los coordinadores gubernamentales regionales para que se celebrara una reunión informal con los Vicepresidentes empleadores y trabajadores, el Vicepresidente empleador asistió a esa reunión y explicó que no negociaría una lista de casos con la participación de los gobiernos. Confirmó que presentaría una declaración sobre la posición de los miembros empleadores en relación con las fracasadas negociaciones respecto de la lista de casos.
- 153.** Los miembros empleadores propusieron entonces una posible forma para que la Comisión de la Conferencia pudiera avanzar y formularon las sugerencias siguientes:
- Los miembros empleadores siguen apoyando la aplicación de las normas laborales siempre que se respete un tripartismo genuino de los mandantes de la OIT.
 - La clarificación propuesta debería figurar claramente en toda la documentación de la Oficina Internacional del Trabajo y de la Comisión de Expertos preparada para el debate y la discusión por la Conferencia Internacional del Trabajo o el Consejo de Administración.
 - Se requirió la revisión urgente de los métodos de trabajo y del mandato del mecanismo de control de normas internacionales del trabajo (incluyendo sus

interacciones con otras esferas de la OIT), incluidas la Comisión de Expertos, la Comisión de la Conferencia y la Oficina Internacional del Trabajo.

- Los Vicepresidentes empleador y trabajador deberían reunirse con la Comisión de Expertos antes de que comenzara su labor de cada año, y era necesario que la Comisión de Expertos tuviera una mayor interacción con la Oficina de los Empleadores y la Oficina de los Trabajadores en la OIT con objeto de fortalecer la cooperación y gobernanza. La Comisión de Expertos debería contar con un marco tripartito acordado en el que desarrollar sus actividades. En el pasado, los miembros empleadores propusieron la realización de cambios en el formato de los informes de la Comisión de Expertos con objeto de que las opiniones tripartitas estuviesen mejor reflejadas. Más precisamente, los miembros empleadores propusieron que los empleadores, trabajadores y gobiernos deberían tener la posibilidad de que se incluyan en los informes de la Comisión de Expertos sus opiniones sobre cuestiones relativas al mecanismo de control normativo, incluidas la aplicación e interpretación de determinados convenios.
- Se requiere una revisión urgente del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo. El rol de los funcionarios de la OIT exige respeto del tripartismo e imparcialidad en su labor. Ese papel es poder facilitar el trabajo de los constituyentes tripartitos de la OIT, lo cual requiere neutralidad y equilibrio. Eso exige que la dotación de personal esté integrada por funcionarios internacionales políticamente neutrales que apoyen el trabajo de la Comisión de Expertos, y no que la Comisión de Expertos apoye el trabajo de la Oficina. La neutralidad ayudaría a crear relaciones laborales respetuosas y maduras entre gobiernos, empleadores y trabajadores.
- Respeto de las relaciones con otros organismos internacionales para garantizar que las opiniones de la OIT fueran la de los mandantes tripartitos.

154. En conclusión, los miembros empleadores señalaron que la OIT enfrentaba hoy una crisis de múltiples aspectos en cuanto a la interpretación del derecho de huelga en relación con el Convenio núm. 87. No era aceptable inducir a confusión o error en cuanto a la condición jurídica de todo texto de la OIT simplemente porque lleva su logotipo o guarda silencio en cuanto a su auténtica condición jurídica. Esto es hoy más que sólo una cuestión relativa al Estudio General dado que afecta a los casos del Convenio núm. 87 que han de ser objeto de examen en la Comisión de la Conferencia. La ausencia de un derecho de huelga que figure expresamente en el Convenio núm. 87 significa que la Comisión de Expertos está efectivamente formulando políticas, una actividad ajena a su mandato. La formulación de políticas es competencia exclusiva de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. La Comisión de Expertos podría aconsejar sobre la aplicación, pero no determinar la aplicación en nombre de la OIT y en modo alguno determinar nuevos derechos u obligaciones en relación con el derecho de huelga en el Convenio núm. 87. Es importante que todos los gobiernos, los empleadores y los trabajadores alerten a sus mandantes y autoridades pertinentes en cuanto a la verdadera naturaleza jurídica de la interpretación del derecho de huelga que realiza la Comisión de Expertos.

155. Los miembros trabajadores subrayaron que en la historia de la Comisión de Aplicación de Normas nunca antes ocurrió una situación semejante. Añadieron que la presente declaración es el resultado de largas discusiones en el Grupo de los Trabajadores de la Comisión que, alarmados por el curso de los acontecimientos habían exhortado a formular una declaración clara y vigorosa, aunque constructiva. En opinión de los miembros trabajadores era necesario que la Comisión prosiguiera con su trabajo y que los casos se discutieran sin más demora, como lo solicitaron vigorosamente los miembros gubernamentales presentes la noche del viernes y la tarde del sábado.

-
- 156.** Los miembros trabajadores manifestaron que de la relectura de las actas, de las reuniones de la Comisión de años anteriores mostraban que desde hacía algunos años la selección de los casos individuales se había convertido en un ejercicio muy difícil, y esto no obedecía exclusivamente a la evolución en la situación política y económica de numerosos Estados Miembros. Los miembros empleadores plantearon cuestiones relativas al propio mecanismo de control, quienes comenzaron a expresar su deseo de debilitar los métodos de control en 2010. No obstante, en 2009, el portavoz del Grupo de los Empleadores había indicado lo siguiente: «Los miembros empleadores señalaron que la participación de la Presidenta de la Comisión de Expertos en el trabajo de la Comisión reflejaba la función esencialmente investigadora de la Comisión de Expertos en relación con el trabajo de la Comisión de la Conferencia. Sin la asistencia de la Comisión de Expertos, esta Comisión no podría funcionar» (*Actas de la reunión* núm. 16, párrafo 42). Esto era absolutamente evidente, como lo recordó el viernes anterior el Sr. Yokota, Presidente de la Comisión de Expertos. La Comisión de Expertos toma en cuenta todas las circunstancias al elaborar sus informes. Tiene una visión global de la información proporcionada y sobre esa base se lleva a cabo un análisis de la legislación y la práctica.
- 157.** Los miembros trabajadores subrayaron que en 2010 los miembros empleadores formularon la primera objeción importante contra un gran número de principios comúnmente aceptados y reconocidos como garantías del trabajo de la Comisión en su calidad de órgano de control de aplicación de los convenios ratificados. En varias ocasiones, los miembros empleadores indicaron claramente que, en su opinión, la gobernanza tripartita del control de la aplicación de normas se hallaba comprometida, o al menos existía una fractura en dicho proceso de gobernanza.
- 158.** Los miembros trabajadores subrayaron en 2011 que la lista debía elaborarse conjuntamente, es decir, con los miembros empleadores, y también conjuntamente se debía llegar a un compromiso, dado que el veto no tiene lugar en este proceso, ya sea directamente (rechazando a un país determinado) o indirectamente (estableciendo reglas restrictivas). Expresaron concretamente que la norma no puede ser que una de las partes deba doblegarse siempre ante la otra y era de lamentar que los métodos de trabajo basados en el consenso fueran cada vez más difíciles para concretarse.
- 159.** Los miembros trabajadores afirmaron que este año se habían visto brutalmente confrontados al hecho de que los miembros empleadores impugnaban el mandato de la Comisión de Expertos, en relación con la interpretación del derecho de huelga en el marco del Convenio núm. 87. Debería aclararse que las objeciones al Estudio General y al mandato de la Comisión de Expertos sólo proceden de los miembros empleadores, que no tenían derecho a formular comentarios en contra del mecanismo de control en nombre de la Comisión. La consecuencia directa de esta actitud fue que se expresó un veto explícito en relación con el posible examen de casos individuales en que el derecho de huelga podría plantearse durante la discusión.
- 160.** Los miembros trabajadores consideraron brutal la confrontación por las siguientes razones. Como sucede cada año, dentro del Grupo de los Trabajadores se ha realizado una notable labor de preparación. Esta labor se efectuó seriamente porque, para los trabajadores, la discusión de los casos individuales más graves en la Conferencia constituye una ocasión única. Es la única vez que pueden exponer, de manera abierta y sin temores, las numerosas violaciones de los derechos que les otorgan las normas de la OIT. El informe de la Comisión de Expertos se publicó el 28 de febrero de 2012. El Estudio General se publicó en la misma fecha. Las versiones electrónicas de esos documentos se publicaron en la web el 2 de marzo de 2012. Y con todo, durante la 313.^a reunión del Consejo de Administración, celebrada en marzo de 2012, no hubo en ningún momento indicación por los empleadores de que pudieran formular críticas respecto de la función de la Comisión de Expertos o de que ésta fuera más allá de su mandato en su interpretación del derecho de

huelga. Sólo el viernes 1.º de junio de 2012, durante la discusión del Informe General, los miembros empleadores expresaron claramente, en el marco de la presente Comisión, su visión acerca de esta divergencia de puntos de vista. No obstante, sobre la base de los informes publicados, la labor preparatoria del Grupo de los trabajadores comenzó en marzo de 2012 en reuniones regionales de coordinación y posteriormente en una reunión internacional celebrada en Bruselas el 2 de abril. Dicha labor culminó en mayo en una serie de contactos abiertos, francos, sinceros y generadores de confianza con el portavoz de los miembros empleadores de la Comisión, que en esa ocasión, sin ninguna reserva, planteó la lista de casos de su Grupo, sin hacer ningún comentario sobre el mandato de la Comisión de Expertos ni sobre reserva alguna en relación con la discusión del Convenio núm. 87. En consecuencia, se elaboró una lista preliminar de 49 casos, que la OIT remitió a los gobiernos el 8 de mayo de 2012.

- 161.** Los miembros trabajadores, desde la perspectiva que tienen del enfoque de la labor de control de la aplicación de las normas, consideraron con toda sinceridad que la contribución del Grupo de los Empleadores, a través de su portavoz, que hizo sugerencias para que se incluyeran casos en la lista provisional, significaba que se había realizado una labor preparatoria similar a la del Grupo de los Trabajadores. Así fue en particular cuando se supo que la lista se iba a remitir a los gobiernos.
- 162.** Los miembros trabajadores estuvieron muy dispuestos a reconocer que en determinados países también se violan los derechos de los empleadores y que los miembros empleadores valoran más los temas técnicos. Es obvio que no existe la obligación de realizar una labor preparatoria como lo entienden los miembros trabajadores. Cada Grupo es libre de organizar su propia labor. Sin embargo, tomarse en serio los mecanismos de control exige una labor preparatoria, tanto para los propios miembros como para quienes intervienen en el proceso de discusión. Por ese motivo los miembros trabajadores están seguros de poder trabajar de manera constructiva en cuanto lleguen a la Conferencia. Nunca imaginaron que la elaboración de una lista final de 25 casos para su discusión en la Comisión fuera tan dramática como lo ha sido este año. Nunca pensaron que les llevaría a formular la propuesta que plantearon en la noche del viernes.
- 163.** Los miembros trabajadores reafirmaron que su objetivo consistió claramente en llegar a un acuerdo y, sobre la base del consenso, poner el énfasis en los casos más graves y en enviar a los gobiernos de la lista una señal muy clara concerniente a la gravedad de sus falacias. Está claro que llegar con una lista preliminar de 49 casos ya fue muy frustrante para muchos trabajadores miembros presentes en la Comisión. No obstante, aunque muchos de ellos comprendieron que no se trataría el caso que afectaba a su gobierno, se desplazaron a Ginebra para asistir a la Conferencia, que es el único foro en el que se pueden oír sus voces y en el que pueden participar eficazmente en las discusiones.
- 164.** Los miembros trabajadores recordaron que, como indicó el viernes el miembro trabajador de Colombia, siempre ha sido difícil el proceso de elaborar la lista definitiva de casos, pero tal lista no es un botín de guerra ni conlleva la toma de rehenes, que la sensatez prevalece siempre y que sin duda se presentaría a los gobiernos una lista acordada. En el Grupo de los Trabajadores muchos aún esperan ese consenso como indicación política sería de que se sigue creyendo en el diálogo social, en el funcionamiento de los procedimientos de control de la OIT y, por tanto, en sus normas.
- 165.** Los miembros trabajadores dijeron que se han llevado la impresión de que para los miembros empleadores ya ha terminado la presente reunión de la Comisión de Aplicación de Normas, que mañana todo regresará a la normalidad y que en 2013 continuarán los trabajos como si nada hubiera pasado. Subrayaron, no obstante, que se debería reflexionar sobre la forma de avanzar. Los miembros empleadores plantearon propuestas, pero es tarea del Consejo de Administración, la de examinar sin demora los últimos acontecimientos,

dado que la Comisión de la Conferencia no es el lugar para discutirlos. Si se las hubiera dado a conocer antes de la Conferencia, la Comisión habría podido avanzar en su labor de control y no se habría creado una situación de crisis que perjudica a todos.

166. Los miembros trabajadores dijeron que ellos, más que nadie, querían capear la tormenta. Los empleadores necesitan a los trabajadores y a sus representantes y no deben olvidarlo. Sin paz social, sin interlocutores, ya no sería cuestión de productividad o crecimiento, sino de ley de la selva. Se preguntaron si el objetivo era invalidar los pactos sociales que rigen las relaciones del trabajo en muchos países.
167. Los miembros trabajadores subrayaron que los gobiernos están conmocionados, lo que es comprensible. Pero también lo están los miembros trabajadores, que son los que pierden, porque se han atenido a las reglas del juego y, desde el mes de marzo, algunos de ellos ya habían abandonado la esperanza de que se discutiera su situación por solidaridad con otros trabajadores a quienes se había dado prioridad; porque se les ha tomado como rehenes en la por así llamarla lucha entre los miembros empleadores y la Comisión de Expertos; porque la discusión del papel de la Comisión de Expertos y su competencia de dar una interpretación del derecho de huelga no corresponde a la Comisión de Aplicación de Normas, sino al Consejo de Administración; porque, a consecuencia del sabotaje a los mecanismos de control, se están menospreciando los derechos de los trabajadores; y porque los trabajadores y sus familias son las principales víctimas de que no puedan discutirse las graves situaciones que están atravesando.
168. Los miembros trabajadores se preguntaron qué pretendían ganar los miembros empleadores con esta estrategia, que se ha venido desarrollando a lo largo del tiempo, sin duda desde los trabajos de la Comisión en 2010. En aquella ocasión, los miembros trabajadores ya tuvieron que reaccionar a los mismos ataques que sin previo aviso se han reiterado en esta ocasión al comienzo de la labor de la Comisión. Los miembros trabajadores se preguntaron si lo que perseguían los miembros empleadores era acabar con la Comisión de Expertos, y si la próxima víctima iba a ser el Comité de Libertad Sindical. Y, sin embargo, debe recordarse que la designación de esos órganos tiene lugar mediante un procedimiento tripartito.
169. Los miembros trabajadores recordaron que el viernes por la tarde, al no haber una lista negociada y ante el riesgo de conmocionar a muchos trabajadores presentes en la sala, el Vicepresidente trabajador tuvo que hacer una propuesta a la Comisión. Se hizo únicamente en consideración de los miembros gubernamentales, puesto que los miembros empleadores habían abandonado la sala sin previo aviso, aun cuando el Presidente no había levantado la sesión. No ha habido una lista negociada porque las condiciones que los miembros empleadores han impuesto a los miembros trabajadores son inaceptables. Por tanto, al no haber una lista final el Vicepresidente trabajador propuso que se discutieran 25 casos de la larga lista enviada a los gobiernos el 8 de mayo. Un primer grupo estaría compuesto por los cinco casos con doble nota a pie de página. El segundo lo compondrían 20 casos extraídos de la lista larga, comenzando con la letra K y siguiendo el orden alfabético francés. Esta propuesta se basó en el método de trabajo convenido en el documento D.1. El método seleccionado para elaborar la lista, basado en la pura lógica del orden alfabético francés, era y continúa siendo un asunto muy delicado. No obstante, debe recordarse que la lista, larga o corta, constituye uno de los elementos del propio sistema de control, dado que a través de ella se envía a los gobiernos una señal clara de que en sus países no se puede seguir incumpliendo los convenios de la OIT. La inclusión en la lista larga constituye una indicación de que está aumentando la presión y de que la comunidad internacional se da cuenta de la gravedad de la situación de menosprecio de los derechos de los trabajadores. Fue la única solución para avanzar con dignidad.

-
- 170.** Tras esas explicaciones, los miembros trabajadores desearon que figurara en actas que lo ocurrido en la Comisión era independiente de su voluntad. En ningún momento ha habido acuerdo sobre la lista, como algunos trataban de hacer creer. En ningún momento han roto los miembros trabajadores el diálogo ni han actuado de mala fe. Los miembros trabajadores no son en modo alguno responsables de las objeciones planteadas por los miembros empleadores respecto del papel de la Comisión de Expertos y de su autoridad para interpretar los vínculos entre el Convenio núm. 87 y el derecho de huelga. Además, tampoco las apoyan. Los miembros trabajadores no han sido informados de esa clase de argumentos antes de la Conferencia, durante la reunión del Consejo de Administración en marzo, ni en el curso de los contactos para elaborar la lista preliminar, ni en ningún otro momento o por ningún otro medio.
- 171.** Los miembros trabajadores concluyeron que no es aceptable la imposición de condiciones tan puramente exorbitantes que van más allá de la competencia de la Comisión de la Conferencia, al ser de naturaleza política. No pueden aceptar la arbitrariedad de tales edictos basados en factores sobre los que no tienen ningún poder en el marco de la Comisión y cuya consecuencia será que nunca se puedan discutir los casos seleccionados en mayo. Todo lo cual es de lamentar y da lugar a inmensas pérdidas: muchos sindicatos y organizaciones de empleadores invierten tiempo y dinero en los trabajos de la Comisión, lo mismo que los gobiernos. No se los puede mandar a casa con las manos vacías. La pérdida es particularmente incomprensible si se tienen en cuenta las exhortaciones hechas por los miembros empleadores para que la OIT haga mayores ahorros. Los miembros trabajadores exhortaron a todas las partes a actuar con sensatez y se declararon abiertos a cualquier solución que se apruebe y obtenga a través de una negociación constructiva.
- 172.** El miembro gubernamental del Sudán, hablando en nombre de los miembros gubernamentales lamentó que no se hubiera elaborado una lista de casos individuales para ser examinados en la Comisión de Aplicación de Normas. Estimó que una nueva discusión sobre las cuestiones sustantivas planteadas por los miembros empleadores y los miembros trabajadores debía tener lugar en un foro apropiado. Indicó además que esta situación demostraba claramente que era necesario revisar los métodos de trabajo de esta Comisión.
- 173.** El miembro gubernamental del Pakistán, hablando en nombre del grupo de Asia y el Pacífico, afirmó que su grupo considera muy valioso el mecanismo de control para la promoción y supervisión de las normas de la OIT. Durante muchos años, mediante ese mecanismo, los gobiernos recibieron de los interlocutores sociales la orientación necesaria que les había ayudado a superar las dificultades para poner en práctica los principios y valores fundamentales en el trabajo de la OIT. Al mismo tiempo, los gobiernos consideraron necesario proseguir la agilización del sistema para que sea eficiente y justo. Estimaron que deben establecerse criterios que permitan la selección de casos por los interlocutores sociales de manera más objetiva y en los plazos previstos. Están convencidos que esa reforma no sólo ayudaría a aportar transparencia sino también contribuiría al respeto y eficacia de este mecanismo de control. Indicó que como resultado de los acontecimientos del pasado año y de los ocurridos durante las deliberaciones de la presente Comisión, esa reforma es inevitable y debe ser prioritaria. Al mismo tiempo, el grupo de Asia y el Pacífico señaló que los retrasos innecesarios en la elaboración de la lista de casos individuales de este año ha causado a los gobiernos inconvenientes enormes. En consecuencia, el grupo de Asia y el Pacífico instó a que se resolviera esta cuestión específica antes de que los casos individuales se traten en la Comisión de Aplicación de Normas en el futuro.
- 174.** La miembro gubernamental del Níger, hablando en nombre del Grupo de África, hizo suyo el análisis efectuado por el Grupo Gubernamental sobre la carencia de una lista de casos individuales y estimó que esta situación lamentable destacaba la necesidad de revisar los métodos de trabajo para la preparación de la lista de casos, un proceso que exigía mayor

transparencia y la utilización de criterios objetivos. La situación actual debería llevar a una reflexión urgente de la revisión de la totalidad del mecanismo de supervisión de las normas internacionales del trabajo. En el futuro, sería esencial comunicar la lista de los casos mucho antes del comienzo de las labores de la Conferencia para que los gobiernos puedan preparar sus respuestas. Por último, en vista del atraso de este año ninguna lista podía ser examinada objetivamente durante la presente reunión de la Comisión.

175. El miembro gubernamental del Brasil, hablando en nombre del GRULAC, sostuvo que dicho grupo siempre ha sido coherente en su posición. Desde julio de 2011, el grupo ha venido declarando que debería evitarse toda repetición de los acontecimientos ocurridos en la Comisión en la 100.^a reunión de la Conferencia y que la lista debería publicarse de conformidad con el programa de trabajo, en el segundo día de sesiones de la Comisión. El requerimiento de que se respetaran los plazos fue reiterado ante el Consejo de Administración en noviembre de 2011 y marzo de 2012. El GRULAC ha mostrado una cierta flexibilidad en relación con la publicación de la lista, en el sentido de que ésta debería realizarse a más tardar en el tercer día de las sesiones de la Comisión. En el cuarto día de dichas sesiones, en una muestra de buena voluntad y flexibilidad, pidió que la lista se publicara a más tardar ese mismo día. El grupo ha demostrado coherencia en su posición y su compromiso hacia el mecanismo de control de la OIT y el mandato constitucional de la Comisión. Estimó que la situación actual es totalmente inaceptable y que es necesario revisar los procedimientos de la Comisión. El grado actual de incertidumbre tiene un efecto perjudicial sobre su credibilidad. La preparación de la lista es una prerrogativa de los interlocutores sociales; en consecuencia, como toda prerrogativa, debe ejercerse con responsabilidad y respeto hacia los gobiernos. Estos procedimientos han demostrado nuevamente una falta de respeto hacia los gobiernos, dado que no dispusieron de tiempo para prepararse o participar en los debates. En conclusión, reiteró la necesidad de que se respetara el plazo de la publicación de la lista y de que se modificaran los procedimientos de la Comisión con objeto de mejorar su objetividad y transparencia y garantizar un mayor respeto por los miembros gubernamentales.
176. La miembro gubernamental de los Estados Unidos, hablando en nombre de los PIEM se había unido al llamamiento conjunto del Grupo Gubernamental para impulsar la adopción de la lista de casos individuales por país; el estancamiento subsiguiente que impidió la adopción de dicha lista era un acontecimiento sin precedentes en los 85 años de historia de la Comisión. Era un hecho motivo de decisión e inquietud.
177. Los PIEM han mantenido durante largo tiempo la posición de que los gobiernos no deberían participar en la elaboración de la lista de casos. Esta posición no ha cambiado. Subrayó, a efectos de dejar constancia, que los gobiernos no han participado en las negociaciones de la lista de casos y que en ningún momento solicitaron participar. Es necesario que la Conferencia entendiera que este problema no había sido causado por los gobiernos.
178. Aunque los gobiernos no participan en la elaboración de la lista de casos, constituyen un componente esencial de esta Comisión. Los gobiernos ratifican y aplican convenios y, posteriormente, aceptan discutir cuestiones de observancia con los grupos de trabajadores y empleadores en la Conferencia Internacional del Trabajo. La situación planteada en la presente Conferencia ha colocado a los gobiernos en una posición sumamente difícil, y los PIEM lamentaron que por momentos se hubiera mostrado una evidente falta de cortesía hacia ellos.
179. Los interlocutores sociales disponen de la prerrogativa de expresar su acuerdo respecto a una lista definitiva de casos individuales. Mientras los interlocutores sociales tenían derecho a acordar los criterios para la elaboración de la lista, los PIEM consideran que no es adecuado que los miembros empleadores y trabajadores celebren un acuerdo sobre una

lista condicionada a cuestiones externas en las que los gobiernos tienen un rol en la discusión y en el proceso de adopción de decisiones.

- 180.** En opinión de los PIEM la función de la Comisión de Aplicación de Normas es considerar el informe de los expertos sobre los casos individuales y no cuestionar la condición jurídica de dicho informe. Es necesario que las cuestiones planteadas por los miembros empleadores se traten en un foro adecuado, y los PIEM no consideran que la Comisión de Aplicación de Normas sea el foro adecuado; además deseaban solicitar a la Consejera Jurídica de la OIT que explicara cuáles eran las opciones disponibles.
- 181.** La profunda inquietud de los PIEM por el fracaso de los interlocutores sociales obedecía a varias razones. En primer lugar, el fracaso en la adopción de la lista de casos ha impedido que esta Comisión lleve a cabo la labor, de importancia crucial, de controlar la aplicación de las normas laborales en los países como lo requieren la Constitución de la OIT y decisiones anteriores de la Conferencia Internacional del Trabajo. En segundo lugar, el mecanismo de supervisión de la OIT es un mecanismo singular y constituye un elemento esencial del mandato y la misión de la Organización. Los mecanismos de control de la OIT han sido mencionados por largo tiempo como los más avanzados y de mejor funcionamiento en el sistema internacional. La situación actual no sólo proporciona una mala imagen de la Comisión, sino también tiene graves consecuencias, para el mecanismo de supervisión de la OIT en su conjunto, y expone al riesgo de causar daños irreparables en la credibilidad de toda la Organización.
- 182.** Los PIEM tienen una larga historia en el apoyo a la independencia, imparcialidad y objetividad de la Comisión de Expertos, así como a su autonomía. El grupo comprende que podría haber ocasiones en que los miembros o grupos dentro de la Comisión de Aplicación de Normas tengan opiniones divergentes de la Comisión de Expertos, y todos los miembros tienen el derecho fundamental de expresar esas opiniones. Sin embargo, es lamentable que los acontecimientos registrados los últimos días han tenido como consecuencia hacer peligrar la credibilidad de la OIT y el mecanismo de control.
- 183.** Cabe preguntarse en esta etapa qué rumbo tomará esta Comisión. A este respecto, alienta a los PIEM el hecho de que, la semana anterior, el Presidente de la Comisión de Expertos indicó concretamente en su presentación a esta Comisión su disposición para continuar el diálogo constructivo con esta Comisión sobre cuestiones que hacen a lo esencial del presente conflicto. Además, la cuestión relativa al derecho de huelga en el contexto del Convenio núm. 87 es una cuestión planteada desde hace largo tiempo que no ha sido resuelta hasta la fecha mediante el diálogo tripartito. Los PIEM observaron que el artículo 37 de la Constitución de la OIT prevé que se puede recabar la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre cuestiones de esa índole.
- 184.** La oradora concluyó señalando que es necesario que los gobiernos participaran en discusiones y decisiones sobre cuestiones distintas de la negociación de la lista, y a este respecto, los PIEM se felicitaban de la oportunidad de trabajar con los interlocutores sociales para resolver las cuestiones planteadas por los miembros empleadores. Los PIEM deseaban reiterar su firme compromiso con el mecanismo de supervisión de la OIT y el rol de la Comisión de Aplicación de Normas. Asimismo, se han comprometido a avanzar de manera positiva y constructiva en el espíritu del tripartismo.
- 185.** Los miembros empleadores señalaron que, lamentablemente, de ahora en adelante trabajarán sobre la base de que este año no habría una lista de casos individuales. Asimismo, estuvieron de acuerdo en que es necesario proseguir las discusiones relativas a las cuestiones planteadas. Recordaron que la Conferencia Internacional del Trabajo es el órgano supremo de la OIT y corresponde a dicho órgano encontrar una solución; la cuestión no debería remitirse al Consejo de Administración. Es evidente que debe llegarse

a un acuerdo sobre los métodos de trabajo de esta Comisión y es necesaria la adopción de reformas. Además, insistieron en el hecho de que el comportamiento, las acciones y las negociaciones de los miembros empleadores se habían hecho de buena fe. Reiteraron que los empleadores habían tenido siempre la intención de respetar los calendarios de los gobiernos y la continuidad de las negociaciones, que se habían extendido más allá del plazo previsto de la tarde del jueves, no pretendían ser descortes con el gobierno. Cuando se discutieran los métodos de trabajo, debería considerarse la cuestión de la comunicación, debido al tamaño de esta Comisión. Por último, reiteraron que aún se encuentran firmemente comprometidos con la Comisión de la Conferencia y un auténtico tripartismo.

- 186.** Los miembros trabajadores subrayaron que no podían aceptar la inclusión en el Estudio General de un descargo de responsabilidad (*disclaimer*), dado que ese trabajo era el resultado del análisis realizado por la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores señalaron que la Comisión de Aplicación de Normas no es el lugar para debatir sobre dicho descargo, ni tampoco es competencia de los miembros empleadores y los miembros trabajadores, dado que una discusión de este tipo entra en el ámbito de competencia de todos los mandantes de la OIT. Este enfoque ha sido confirmado por numerosos gobiernos. Sin embargo, sin tener en cuenta estos argumentos, los miembros empleadores siguieron insistiendo en que se incluyera ese descargo de responsabilidad. Eventualmente los miembros trabajadores podían estar de acuerdo en una declaración conjunta sobre la divergencia de opiniones en cuanto a la función y mandato de la Comisión de Expertos. De ese modo, podrían considerar mantener discusiones sobre esta divergencia de opiniones en el ámbito adecuado, el Consejo de Administración, quien tendría la responsabilidad de elaborar un plan para tratar esa cuestión. La Constitución de la OIT también prevé la competencia de la Corte Internacional de Justicia para realizar la interpretación de los convenios. Los miembros trabajadores lamentaban enormemente que los miembros empleadores no aceptasen tal enfoque. Concluyeron manifestando que en una situación de estancamiento no puede establecerse un auténtico diálogo social tripartito.

Respuesta de la representante del Secretario General

- 187.** La representante del Secretario General, en respuesta a los comentarios formulados por los miembros empleadores, afirmó que la Comisión de Aplicación de Normas nunca se había confrontado a una situación como la actual desde su creación en 1926. En virtud de un mandato constitucional la Comisión es la cúspide del mecanismo de supervisión pero este año ha completado su trabajo sólo parcialmente, cumpliendo su mandato en virtud del artículo 19 de la Constitución, aunque no ha cumplido el mandato en virtud del artículo 22 de la Constitución.
- 188.** El Departamento de Normas Internacionales del Trabajo ha proporcionado apoyo al mecanismo de control y continuará haciéndolo de manera absolutamente neutral, equilibrada e imparcial. La Oficina está regida por el artículo 9 de la Constitución de la OIT, por el Estatuto del Personal de la Oficina y las Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional. El artículo 9 de la Constitución establece que en el cumplimiento de sus funciones se requiere que el personal no solicite ni acepte instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización. Los artículos 1.1 y 1.4 del Estatuto del Personal exigen que el personal no solicite ni acepte instrucciones de ningún gobierno o autoridad exterior a la Oficina Internacional del Trabajo. Están sometidos a la autoridad del Director General y son responsables ante él en el ejercicio de sus funciones. Señaló que, hasta la fecha, la labor del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo nunca ha sido cuestionada por cualesquiera órganos oficiales de la Organización. Por el contrario, ha sido felicitado en numerosas ocasiones

por todos los organismos de supervisión, incluyendo los grupos de la Comisión de la Conferencia en el pasado.

- 189.** Indicó que era claro que los principios y recomendaciones de la Comisión de Expertos, el Comité de Libertad Sindical y las recomendaciones de la Comisión de la Conferencia son opiniones y recomendaciones y, en consecuencia, no son vinculantes. Sin embargo estas opiniones tienen enorme autoridad moral. Es evidente que los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo tienen mayor autoridad legal que cualesquiera recomendación de un órgano de control.
- 190.** Los principios relativos al derecho de huelga en la Comisión de Expertos tienen un origen tripartito: resulta difícil entender que esos principios puedan ser puestos en tela de juicio en el marco de la Comisión de Expertos, pero aceptados en el contexto del Comité de Libertad Sindical. Asimismo, se refirió a la publicación titulada *Las Organizaciones de Empleadores y el mecanismo de control de la OIT*, una publicación conjunta del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y el Centro Internacional de Formación de Turín en cooperación con la Oficina para las Actividades de los Empleadores, firmado por el Secretario General de la Organización Internacional de Empleadores, el Director de la Oficina para Actividades de los Empleadores y la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, e indicó que los empleadores habían planteado una serie de principios relacionados con el derecho de huelga en el contexto de los órganos de control.
- 191.** El debilitamiento del mecanismo de control de la OIT obstaculizaría las actividades de la Oficina para resolver los problemas de organizaciones de empleadores y trabajadores en varios países. La oradora manifestó que numerosas organizaciones de empleadores han podido constituir y evolucionar en la actualidad debido a la labor de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia. El fracaso en examinar los casos individuales no beneficia el interés de ninguno, ya que las organizaciones de trabajadores y de empleadores han concurrido a la Conferencia para que se puedan examinar sus preocupaciones, como se prevé en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- 192.** Se han propuesto numerosas opciones para tratar las cuestiones relativas al derecho de huelga. Debía tenerse presente que toda decisión de someter la cuestión del derecho de huelga a la Corte Internacional de Justicia, como se prevé en el artículo 37, 1) de la Constitución de la OIT, puede tener el efecto de que los principios sobre el derecho de huelga se conviertan en vinculantes, mientras que en la actualidad son únicamente principios reguladores no vinculantes «*soft law*». Subrayó la necesidad de no olvidar que el nombramiento de los miembros de la Comisión de Expertos se realiza mediante un proceso tripartito por el Consejo de Administración. Concluyó señalando que era un día triste para el mecanismo de control y que compartía las preocupaciones expresadas durante la reunión de la Comisión.

Respuesta del Presidente de la Comisión

- 193.** El Presidente expresó su profunda preocupación por la actual situación. No obstante, se manifestó optimista de que esta situación permita la reflexión y que se encuentre una solución. Los interlocutores sociales tenían los mismos objetivos de justicia social, paz y bienestar y la confianza mutua no se había perdido.

Respuesta de la Consejera Jurídica

194. La Consejera Jurídica dio respuesta a la explicación solicitada por el grupo de los Países Industrializados con Economía de Mercado (PIEM) acerca de las opciones de que dispone la Comisión para tratar de las cuestiones planteadas por los miembros empleadores sobre los mecanismos de control y la manera de hacerlo en el foro apropiado. Podrían considerarse varias opciones. La primera sería la de crear un capítulo específico en el informe de la Comisión que recoja el contenido de la discusión y las diferentes opiniones expresadas sobre el funcionamiento de esta Comisión, incluso en relación con los informes de la Comisión de Expertos que la Conferencia somete a la consideración de la Comisión. El capítulo específico podría terminar solicitando que la Conferencia decida pedir al Director General que comunique ese capítulo de su informe al Consejo de Administración, solicitando además que se realice con urgencia su seguimiento apropiado. Los términos de esta solicitud, que podrían definirse luego en la decisión propuesta, podrían recoger sugerencias acerca de la manera en que la Conferencia examinaría posteriormente el asunto después de la medida que adoptara el Consejo de Administración en el marco de su mandato, incluidas las propuestas pertinentes que éste pueda tener sobre la reforma en relación con el funcionamiento de la Conferencia. La segunda opción es de naturaleza más formal. Consistiría en que los miembros afectados de la Comisión presentaran el texto de una propuesta de resolución para que esta Comisión la presentara a la Conferencia junto con su informe. Esta resolución podría recoger las diferentes opiniones expresadas en esta reunión y exhortar a que se examinen las cuestiones planteadas y el funcionamiento de la Comisión de la Conferencia, incluso en relación con los informes de la Comisión de Expertos. Podría invitar al Consejo de Administración a que se ocupe con urgencia de esta cuestión en el contexto de la labor que está llevando a cabo relacionada con la reforma de la Conferencia o de cualquier otra manera apropiada. Dicha resolución se presentaría y discutiría de conformidad con el artículo 63 del Reglamento de la Conferencia.

* * *

195. El Presidente indicó que está obligado a clausurar las deliberaciones por no haberse adoptado la lista de casos que habrían de ser examinados durante esta reunión de la Comisión de la Conferencia.

F. Continuación de la discusión sobre la manera de avanzar

196. El miembro gubernamental del Sudán, hablando en nombre del Grupo Gubernamental, señaló que en ese momento, dicho Grupo no estaba en condiciones de discutir sobre las cuestiones de fondo y de procedimiento relacionadas con el funcionamiento de la Comisión de la Conferencia y los informes de la Comisión de Expertos. El Grupo Gubernamental tomó nota de las opciones presentadas por la Consejera Jurídica y recomendó la inclusión de un capítulo específico en el informe de la Comisión de Aplicación de Normas que recogiera el contenido de la discusión sobre las cuestiones planteadas y las diferentes opiniones expresadas. El Grupo Gubernamental sugirió que el capítulo específico podría terminar solicitando que la Conferencia Internacional del Trabajo decida pedir al Director General que comunique ese capítulo de su informe al Consejo de Administración, solicitando además que se realice con urgencia su seguimiento apropiado.
197. El miembro gubernamental de Belarús apoyó la declaración del Grupo Gubernamental y añadió que el capítulo específico era una importante cuestión que debería ser llevada a la atención de la Conferencia Internacional del Trabajo.



Vigesimoprimera sesión

Jueves 14 de junio de 2012, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Alburquerque de Castro

INFORME DE LA COMISIÓN DE APLICACIÓN DE NORMAS: PRESENTACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

EL PRESIDENTE

Pasaremos ahora al examen del informe de la Comisión de Aplicación de Normas, que consta de tres partes que figuran en las *Actas Provisionales* núm. 19.

Invito a los miembros de la Mesa de la Comisión a ocupar su lugar en el estrado: Sr. Paixão Pardo, Presidente; Sr. Syder, Vicepresidente empleador; Sr. Leemans, Vicepresidente trabajador, y Sr. Katjaimo, Ponente.

Concedo la palabra, en primer lugar, al Sr. Katjaimo para que nos presente el informe.

Original inglés: Sr. KATJAIMO (Gobierno, Namibia, Ponente de la Comisión de la Aplicación de Normas)

Es un placer y un honor presentar a la plenaria el informe de la Comisión de Aplicación de Normas.

La Comisión es un órgano permanente de la Conferencia, encargado, en virtud del artículo 7 del Reglamento, de examinar las medidas adoptadas por los Estados Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en los que son partes, así como el contenido de los informes relativos a los convenios que presentan los Miembros, en virtud del artículo 19 de la Constitución.

La Comisión constituye un foro singular y único a nivel internacional. Congrega a actores de la economía real procedentes de todas las regiones del mundo, tanto en tiempos de expansión como de contracción económica. Reunir a este grupo tan heterogéneo permite entablar un sólido diálogo tripartito, pero puede a su vez, en ciertos momentos, plantear grandes dificultades.

La Comisión se ha enfrentado este año a una situación inédita y no ha podido examinar los casos individuales de violación de derechos laborales. La Comisión no ha podido cumplir plenamente su mandato pero ha celebrado numerosos debates, cuyo contenido ha quedado plasmado en el informe que tienen ante ustedes.

El informe está dividido en dos partes que corresponden a las dos principales cuestiones que ha tratado la Comisión. La primera recoge el debate de la Comisión sobre cuestiones generales relativas a las normas y al Estudio General de la Comisión de Expertos, que este año se refiere a los ocho convenios fundamentales. La segunda parte recoge la sesión especial sobre la cuestión del cumplimiento por

Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

Voy a recordar los puntos más destacados de las deliberaciones de la Comisión sobre cada una de estas cuestiones. La Comisión tuvo el placer de dar la bienvenida a la Presidenta de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que asistió la primera semana de reuniones en calidad de observadora y con la oportunidad de dirigirse a la Comisión. La Comisión también examinó el Estudio General de la Comisión de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Por otro lado, examinó el Estudio General de la Comisión de Expertos sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

La Comisión debatió en profundidad sobre este Estudio General y destacó la interrelación y el carácter complementario de los ocho convenios fundamentales. Observó que estos convenios mantienen su pertinencia y siguen siendo muy útiles para tratar cuestiones relacionadas con los principios y los derechos fundamentales en el trabajo. La Comisión constató importantes progresos en la aplicación de estos convenios y subrayó la importancia de la asistencia técnica tanto para mejorar la aplicación de los convenios fundamentales como para eliminar las trabas a su ratificación.

Por desgracia, no se logró presentar un resultado a la Comisión para la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, debido a la falta de consenso entre los interlocutores sociales sobre el contenido de dicho resultado. No obstante, se presentó un breve resumen de la discusión sobre el Estudio General a la Comisión para la discusión recurrente.

De conformidad con la resolución adoptada por la Conferencia en 2000, la Comisión celebró una sesión especial para examinar la cuestión del cumplimiento por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Se celebraron los avances logrados en relación con las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta en 1998 y se reconocieron los muchos e importantes pasos dados por el Gobierno de Myanmar desde la reunión del año anterior. La Comisión también acogió con satisfacción el exhaustivo Plan de Acción elaborado conjuntamente por el Gobierno y la OIT. Enfatizó que todos los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil deben priorizar y apoyar activamente la aplicación acelerada de los elementos del plan que resulten

decisivos para el cumplimiento inmediato de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. La Comisión alentó al Gobierno y a la OIT a seguir de cerca los progresos del Plan de Acción. Por otro lado, la Comisión consideró que debería seguir insistiéndose en las medidas adoptadas para castigar el trabajo forzoso y en la aplicación eficaz de la legislación adoptada recientemente de modo de garantizar la rendición de cuentas y el principio de legalidad. También expresó su confianza en que se impongan sanciones eficaces y disuasorias para castigar la exacción de trabajo forzoso en todos los sectores.

La Comisión instó nuevamente a que el Gobierno siga recabando el concurso de todos los organismos de las Naciones Unidas en beneficio de la eliminación efectiva del trabajo forzoso en Myanmar. Pidió una vez más a todos los inversores en Myanmar que se aseguren de que sus actividades en el país no se utilicen para perpetuar o extender las prácticas de trabajo forzoso, sino que, antes bien, contribuyen favorablemente a su completa erradicación, dentro del pleno respeto a las normas internacionales del trabajo.

Por último, la Comisión instó al fortalecimiento de la capacidad de la Oficina de Enlace de la OIT para ayudar al Gobierno, los interlocutores sociales y todas las demás partes interesadas relevantes a que cumplan un papel pleno y constructivo en el proceso de erradicación del trabajo forzoso, entre otras cosas velando por que las comunidades conozcan y ejerzan sus derechos y responsabilidades.

Quisiera referirme a la discusión general de la Comisión. Un tema de interés común sobre el que se ha insistido mucho es el cumplimiento de las obligaciones de presentación de memorias por parte de todos los Estados Miembros. El trabajo de ambas Comisiones se basa en la información que contienen las memorias presentadas por los gobiernos. Este año la Comisión volvió a observar que si bien el seguimiento reforzado puesto en marcha por las Comisiones había dado resultados positivos, seguía habiendo graves problemas. Es necesario y decisivo seguir avanzando para preservar la eficacia del sistema de supervisión de la OIT. La Comisión exhortó a la Oficina a que continuara prestando asistencia técnica a los Estados Miembros para que puedan cumplir sus obligaciones constitucionales relativas a la presentación de memorias. A este respecto, la Comisión tomó nota de que la Oficina está ejecutando programas de asistencia técnica, dirigidos específicamente a aquellos Miembros con reiterados incumplimientos de las obligaciones internacionales en materia de presentación de informes.

Como ya he dicho, la Comisión no pudo examinar los casos individuales pero decidió evitar nuevos trastornos en el funcionamiento de los mecanismos de supervisión de la OIT, de modo que solicitó a los gobiernos incluidos en la lista preliminar de casos que presenten un informe para que la Comisión de Expertos lo examine en su próxima reunión.

La Comisión dedicó varias sesiones a la discusión general a explorar fórmulas que permitan evitar que se vuelva a dar esta situación en el futuro. Tras celebrarse consultas tripartitas, se adoptó una decisión que reza de la siguiente manera:

«La Comisión toma nota de que se han expresado distintos puntos de vista sobre el funcionamiento de la Comisión en relación con los informes de la Comisión de Expertos que fueron presentados para su

examen, tal como figuran en los párrafos 21, 54, 81-89, 99-103 y 133-224 de este informe.

La Comisión recomendó que la Conferencia: 1) solicite al Director General que comunique dichos puntos de vista al Consejo de Administración; y 2) invite al Consejo de Administración a adoptar las medidas adecuadas de seguimiento con carácter de urgencia, inclusive a través de consultas tripartitas informales antes de su reunión de noviembre de 2012.»

La reunión de este año ha puesto de relieve lo importante que es buscar soluciones constructivas más allá de las diferencias de opinión. Muchos miembros de la Comisión han expresado su firme compromiso con la labor de la Comisión y cabe esperar que se tomen medidas positivas para que la Comisión pueda trabajar sin obstáculos el año que viene.

Quiero dar las gracias al Presidente, Sr. Sérgio Paixão Pardo, así como al Vicepresidente empleador, Sr. Christopher Syder, y al Vicepresidente trabajador, Sr. Marc Leemans, por la labor realizada este año.

También quisiera recomendar a la Conferencia que apruebe el informe de la Comisión de Aplicación de Normas.

Original inglés: Sr. SYDER (empleador, Reino Unido; Vicepresidente empleador de la Comisión de Aplicación de Normas)

En nombre del Grupo de los Empleadores les presento el informe detallado de la Comisión de Aplicación de Normas. Lo tienen ante ustedes y el Ponente lo ha descrito muy acertadamente.

Tradicionalmente, el informe del Grupo de los Empleadores se divide en dos partes: en la primera, hemos expuesto nuestras opiniones sobre algunos aspectos de la labor de la Comisión y, en la segunda, una visión de futuro a tenor de nuestras reflexiones dimanantes de la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Sin embargo, este año creo que todos estamos de acuerdo en que hemos vivido una situación difícil. Durante los últimos días, varias personas han felicitado a los empleadores en tono jocoso y a menudo sarcástico, diciéndoles que habían ganado.

Mucho se ha escrito en los medios de comunicación externos, pero buena parte de todo ello es incorrecto. Seamos claros, los empleadores están absolutamente convencidos de que con esta situación nadie ha ganado nada, ya que no se ha podido examinar ningún caso y nuestra Comisión no ha cumplido con su mandato constitucional. Por lo tanto, nos alejaremos de nuestra tradición, ya que este año queremos que a todo el mundo le quede claro cuál es nuestra postura, primero, ante el tripartismo dentro de la Comisión y, segundo, en relación con el futuro control de las normas del trabajo.

Para empezar, quisiera destacar que apoyamos la mayor parte del Estudio General de este año, que ha sido el primer Estudio sobre los ocho convenios fundamentales. En este Estudio se muestra que, en más de un aspecto, estamos avanzando en la aplicación de los convenios fundamentales, lo cual es muy alentador. Sin embargo, aún queda mucho por hacer.

Lamentablemente, tengo que abordar cuestiones más polémicas. Debo subrayar lo que ya señalé en nombre del Grupo de los Empleadores ante la sesión plenaria del año pasado. Dije que la responsabilidad última sobre el control de las normas de la OIT incumbe a los mandantes tripartitos de la OIT,

esto es, a nuestra Comisión, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. En el párrafo 1 del artículo 23 de la Constitución de la OIT se estipula claramente que los resúmenes de las informaciones y memorias que los Estados Miembros hayan presentado en cumplimiento de los artículos 19 y 22 se presentarán a la Conferencia tripartita para su examen y evaluación. Asimismo, señalé que el control de las normas de la OIT ha de estar al servicio de los mandantes tripartitos de la Organización, y se deben tener en cuenta sus necesidades, que incluyen las necesidades de los empleadores. También dije que la Comisión de Expertos no es, y nunca debería ser, una comisión de formulación de políticas. Creemos que el propósito del Estudio General es ayudar a los mandantes tripartitos a comprender mejor la aplicación de las disposiciones de un determinado instrumento, cómo cumplirlo, o las medidas que hay que adoptar para cumplir con las normas de la OIT. La creciente inclinación del Estudio General hacia la esfera de las políticas pone en peligro el valor técnico del análisis y, por lo tanto, cambia el objetivo de las obligaciones constitucionales previstas en el artículo 19.

Estas observaciones, lamentablemente, son más pertinentes y oportunas este año. No son ninguna novedad; mis antecesores, Edward Potter y Alfred Wisskirchen las han formulado de manera reiterada durante decenios.

Paso a exponer ahora ciertas inquietudes relativas a la condición de los expertos y el Estudio General. La cuestión es que el Estudio General es una guía para asistir a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en su labor de controlar la aplicación de las normas del trabajo ratificadas por los Estados Miembros de la OIT. El Estudio General, al igual que el informe de los expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, no es un texto acordado o de referencia de los mandantes tripartitos de la OIT, a saber, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. El Estudio General y el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se realizan con la asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores no participan en su elaboración o publicación. La primera oportunidad que tienen los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para examinar esas publicaciones como grupos es durante las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, no del Consejo de Administración. Nuestra Comisión es la cúspide del sistema de control y esto debe respetarse. Ocurre que fuera del ámbito de la OIT, esta importante distinción se malinterpreta o se olvida, y se considera que los estudios generales representan la posición de la Organización, lo que no es cierto. Sería perjudicial que las opiniones de los expertos se considerasen también como las opiniones de la Organización en otros foros de las Naciones Unidas y foros internacionales. Este hecho socava las relaciones tripartitas y debilita el mecanismo de control de la OIT. Asimismo, es una cuestión que hemos solicitado que se discuta en el Consejo de Administración.

La situación se ve exacerbada debido a que el Estudio General se ha publicado y distribuido en todo el mundo sin ninguna aprobación previa de la Comisión. Somos conscientes de que los convenios fundamentales de la OIT ya están incorporados en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales,

el marco reglamentario del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la norma ISO 26000 y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.

Nuestros miembros nos preguntan cómo deben respetar los instrumentos de derechos humanos que hacen referencia a los convenios fundamentales. El mecanismo de control de la OIT se refiere exclusivamente a los Estados Miembros, no a las empresas, de modo que es esencial que cuando otras instituciones internacionales utilicen los convenios fundamentales, lo hagan de la manera correcta. Es imperativo que las empresas tengan una comprensión adecuada de los convenios fundamentales, ya que se emplean en acuerdos marco internacionales, en acuerdos de empresas transnacionales y en acuerdos marco europeos con sindicatos mundiales, en los que no se suelen definir. A nuestro juicio, los portavoces de los empleadores y los trabajadores deberían reunirse con los expertos antes de que éstos inicien su labor, para que los expertos tengan una mayor interacción con las oficinas de los empleadores y de los trabajadores en el seno de la OIT, a fin de reforzar la cooperación y la gobernanza. Los expertos deben realizar su labor dentro de un marco tripartito acordado.

En los últimos años, los empleadores han propuesto cambios en el formato de los informes de los expertos para reflejar mejor el punto de vista tripartito. De manera más concreta, los empleadores proponen que los empleadores, los trabajadores y los gobiernos tengan la posibilidad de dejar constancia en los informes de los expertos de sus puntos de vista sobre las cuestiones relacionadas con el control de las normas, inclusive la aplicación e interpretación de determinados convenios.

El tripartismo es un elemento inherente a la democracia y es esencial para forjar un consenso mundial sobre el significado, el alcance y la aplicación de las normas de la OIT.

Si pretendemos que el mecanismo de control de las normas tenga credibilidad en el mundo real del trabajo, la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) deben disponer de igualdad de recursos y participar plenamente con el Departamento de Normas para ayudar a la Oficina a desempeñar su labor de control de las normas.

Lamentablemente, estimamos que este año las cosas han empeorado, desde nuestra perspectiva, ya que antes de esta reunión de la Conferencia, la Comisión de Expertos publicó un Estudio General sobre los ocho convenios fundamentales de la OIT, exponiendo opiniones sumamente controversiales sobre el derecho de huelga en el sentido del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Además, subrayo que este año los expertos formularon 73 observaciones sobre el Convenio núm. 87, de las cuales 63, es decir, un 86 por ciento, versan, por lo menos en parte, sobre distintos aspectos del derecho de huelga. Cabe recordar una vez más que el año pasado en esta misma plenaria señalé que algunos casos individuales examinados guardaban relación con diversos aspectos del controvertido derecho de huelga. Como es bien sabido, nos hemos opuesto continua y firmemente a las interpretaciones de los expertos sobre el derecho de huelga y al hecho de que no tiene fundamento jurídico en el Convenio núm. 87.

Durante varios años hemos expuesto en detalle argumentos jurídicamente fundados y, en particular, en el marco del Estudio General de 1994 sobre el Convenio núm. 87, así como en muchos debates de casos individuales, tanto en la plenaria como en la *Revista Internacional del Trabajo*.

Lamentablemente, nuestras inquietudes de larga data no se abordaron en el Estudio General de este año.

La postura de los empleadores sobre el Convenio núm. 87 no se manifiesta sobre el derecho de huelga, porque en el momento de su negociación no hubo acuerdo para incluirlo en el Convenio y, por ende, a juicio de los empleadores, no es tema sobre el cual los expertos deban expresar su opinión. Al hacerlo, los expertos están formulando efectivamente políticas, lo cual incumbe exclusivamente a los representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores de la Organización. El mandato de los expertos consiste en formular comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 87, y no en interpretar el derecho de huelga en ese Convenio. Cuando se estableció la Comisión de Expertos en la 8.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1926, se estipuló que *no tendría capacidad judicial ni sería competente para brindar interpretaciones de las disposiciones del Convenio ni decidir en favor de una interpretación sobre otra*.

Este mandato no ha cambiado. Si bien los expertos pueden asesorar sobre la aplicación, no pueden determinar la aplicación en nombre de los mandantes, ni pueden determinar nuevos derechos y obligaciones en relación con el derecho de huelga. Puede aducirse que los expertos han basado su interpretación del derecho de huelga en la del Comité de Libertad Sindical tripartito. Sin embargo, los empleadores se han opuesto durante muchos años al uso de estos casos por los expertos al examinar el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), puesto que el Comité de Libertad Sindical formula recomendaciones no vinculantes en función de cada caso, basándose en las obligaciones constitucionales relativas a la libertad sindical, no en los convenios relativos a la libertad sindical.

Pese a reconocer la importancia del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos, lamentablemente, los empleadores critican la confusión y falta de certidumbre sobre las relaciones entre ambos órganos de control. Los empleadores siempre se han opuesto a cualquier opinión de que las interpretaciones de los expertos sobre el derecho de huelga sienten jurisprudencia o se consideren incluso derecho flexible (*soft law*). Dado que los expertos no tienen mandato judicial en el seno de la OIT, es inapropiado que remitan sus interpretaciones del derecho de huelga basada en el Convenio núm. 87 a la Corte Internacional de Justicia.

Además, ni el Comité de Libertad Sindical ni el Consejo de Administración, al que se remiten las recomendaciones del Comité, formulan jurisprudencia o supervisan normas laborales. Por los mismos motivos, remitir las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical a la Corte Internacional de Justicia también es inapropiado.

Es importante dejar bien sentado que la Oficina no es la Organización. La Organización está constituida por los gobiernos, los trabajadores y los empleadores mandantes. Esto significa que la Oficina debe tener sumo cuidado al referirse a las opiniones de los expertos y al promoverlas, para evitar que las

opiniones de los expertos se consideren como las opiniones de la Organización en otros foros de las Naciones Unidas o foros internacionales.

Que quede bien claro. El Grupo de los Empleadores reconoce que el derecho de huelga existe a nivel nacional en muchas jurisdicciones, pero fundamentalmente no reconoce que la definición del derecho de huelga deba ser la que están proponiendo los expertos. El órgano autorizado para decidir los criterios que se han de aplicar para el derecho de huelga reconocido por la OTI es la Conferencia; de otro modo, la decisión compete a los sistemas jurídicos nacionales. Los expertos carecen del mandato necesario para interpretar el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Una norma de la OIT sobre el derecho de huelga debería ser acordada políticamente a nivel tripartito, en una reunión de la Conferencia.

Por ejemplo, los temas relacionados con el derecho de huelga que cito a continuación habrían de examinarse de manera tripartita, en lugar de dejar que los expertos realicen sus propias interpretaciones al respecto: las huelgas lícitas, incluidas las huelgas de solidaridad y las huelgas políticas; la prestación de servicios esenciales, sobre todo a un nivel mínimo; la legalidad de la ocupación de los lugares de trabajo durante las huelgas; la legalidad de los piquetes; las sanciones disuasorias contra las huelgas ilegales.

Estimamos que al examinar los mecanismos futuros de control de las normas del trabajo, es importante ser transparentes acerca de lo que ha acaecido este año. En resumen, teniendo en cuenta las objeciones de larga data del Grupo de los Empleadores a la interpretación que hacen los expertos del derecho de huelga, los empleadores procuraron aclarar el mandato de los expertos con respecto al Estudio General. Señalaron este importante asunto a la atención del Grupo de los Trabajadores, y sus portavoces negociaron y formularon conjuntamente el siguiente proyecto de aclaración: «El Estudio General es parte del proceso regular de control y es el resultado del análisis de la Comisión de Expertos. No es un texto acordado o determinativo de los mandantes tripartitos de la OIT.»

Los empleadores propusieron que se instruyera a la Oficina Internacional del Trabajo para que incluyera inmediatamente esta aclaración en futuras publicaciones impresas y en el sitio web de la OIT del Estudio General de este año y del informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. No es posible suprimir las interpretaciones de la Comisión de Expertos debido a que la Oficina Internacional del Trabajo ya ha publicado el Estudio General incluyendo la interpretación del derecho de huelga realizada por dicha Comisión.

Los empleadores dejaron bien sentado que sin la aclaración antes mencionada respecto del Estudio General, no podrían aceptar el examen de los casos relativos al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) que incluyeran interpretaciones de los expertos en relación con el derecho de huelga. De lo contrario su postura no sería lógica ni coherente. Todos los demás casos de la larga lista provisional podrían ser examinados, incluidos los casos más graves con doble nota a pie de página. Lamentablemente, tras numerosas negociaciones confidenciales con los trabajadores, esas negociaciones se estancaron completamente, debido en gran parte a la

petición de aclaración y a la vinculación con los casos relacionados con el derecho de huelga. Si se hubiese podido aceptar la aclaración, la lista de casos se habría podido negociar con éxito, a más tardar el viernes por la mañana de la primera semana de sesiones de la Comisión.

Los empleadores estimamos que la propuesta de aclaración es un hecho y no debería transformarse en una cuestión litigiosa. Posteriormente propusimos luego un camino a seguir en la Comisión, que hacía referencia a la posición acordada por los expertos en 1926, y reafirmada en 1947. Sin embargo, no fue posible llegar a un consenso sobre el enfoque adecuado.

En conclusión, los empleadores seguimos frustrados ante el hecho de que los argumentos que esgrimimos en relación con el mandato de los expertos, que son correctos desde el punto de vista fáctico y jurídico, hayan provocado una reacción que nada tenía que ver con el contenido de nuestra posición y, a veces, incluso la distorsionaba claramente. Sigue existiendo el riesgo de que el Estudio General sea utilizado o interpretado indebidamente. Este año han surgido importantes problemas de comunicación y de gestión de la Comisión, que nos servirán de lección. Debemos hacerlo mejor en el futuro.

Una de las principales tareas de esta Comisión es examinar los casos de Estados Miembros que presuntamente han violado las normas internacionales del trabajo. No nos confundamos, los empleadores también hubieran deseado escuchar algunos casos. Los que me vienen en mente son los referidos a Serbia y Uruguay; los empleadores habrían escuchado también el caso de Uzbekistán.

Ahora tenemos un camino a seguir, en el Consejo de Administración y en el marco de consultas tripartitas oficiosas. Los empleadores esperamos poder reafirmar que el mandato acordado en 1926 y reafirmado en 1947 sigue siendo válido. Esperamos hacerlo en un entorno sin injerencias externas, que no hacen más que exacerbar la situación.

Con una actitud neutral y la capacidad de escuchar a los mandantes contribuiremos a crear unas relaciones laborales respetuosas y maduras entre los

gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Esperamos con interés poder trabajar conjuntamente con nuestros interlocutores sociales para resolver estos problemas antes del año próximo en esta época, pues no podemos permitir una situación en que el derecho de huelga impida que los empleadores y los trabajadores lleguen a un acuerdo sobre una lista de casos.

De nuevo este año, nuestro Presidente, el Sr. Sérgio Paixão, merece unas palabras de agradecimiento especiales por su firme, y al mismo tiempo justa, dirección de los debates de la reunión de este año. Ha sido ejemplar su postura de calma en la tormenta y nunca olvidemos que gracias a su optimismo y su espíritu hemos logrado llegar a un acuerdo sobre el camino a seguir.

También merece nuestro agradecimiento la Oficina, por habernos soportado en la reunión atípica y difícil de este año. Gracias también a los gobiernos. Como dije en la Comisión, jamás fue nuestra intención causarles disgustos o importunarlos.

Damos las gracias a nuestro Ponente, Sr. David Katjaimo, por mantener el equilibrio de nuestros debates. Permítanme expresar mi agradecimiento al Grupo de los Empleadores, y especialmente a mis colegas John Kloosterman, Paul Mackay, Sonia Regenbogen, Juan Mailhos, Jorge de Regil, Peter Anderson, Alberto Echevarría y Zodwa Mabuza, por la ayuda que me han brindado. Quisiera también expresar mi sincera gratitud y admiración a Alessandra Assenza y Haymel Brito, de la Organización Internacional de Empleadores, y a Christian Hess y Jennifer Benardo, de ACT/EMP por su valiosa ayuda, sin la cual estaríamos perdidos. Gracias también a Marc Leemans, portavoz de los trabajadores, y a su equipo. En pocas palabras, jamás olvidaremos la experiencia que hemos vivido este año. Y por último, gracias a los intérpretes, que han desempeñado una excelente labor como de costumbre.

Para concluir, le reitero una vez más, en nombre del Grupo de los Empleadores, que continuaremos brindando nuestro apoyo para dotar a la OIT de un sistema de control eficaz y pertinente.

(Se levanta la sesión a las 10.55 horas.)

Vigesimosegunda sesión

Jueves 14 de junio de 2012, a las 11.50 horas

Presidente: Sr. Alburquerque de Castro

INFORME DE LA COMISIÓN DE APLICACIÓN DE NORMAS: PRESENTACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN (CONT.)

EL PRESIDENTE

Reanudamos ahora el examen del informe de la Comisión de Aplicación de Normas.

Tengo el agrado de dar la palabra al Sr. Leemans, delegado de los trabajadores de Bélgica, y Vicepresidente trabajador de la Comisión.

Original francés: Sr. LEEMANS (trabajador, Bélgica; Vicepresidente trabajador de la Comisión de Aplicación de Normas)

Durante esta reunión de la Conferencia, la Comisión de Aplicación de Normas no ha podido llevar a cabo sus labores. Quisiera explicarles los motivos de este fracaso que espero no ponga en una situación difícil a la OIT.

La Comisión de Aplicación de Normas es una Comisión permanente y forma parte de los mecanismos de control periódico de la aplicación de las normas de la OIT. El examen del Estudio General basado en el informe de los expertos es una competencia de nuestra Comisión. El Estudio General de 2012 se refería a los ocho convenios fundamentales.

Se esperaba que la Comisión presentara conclusiones comunes a la Comisión sobre la Discusión Recurrente, pero el ataque realizado por los empleadores contra el Estudio General nos lo impidió lamentablemente. El Grupo de los Trabajadores insistió una vez más sobre el tripartismo, que es el fundamento de la OIT, y que es único en el seno de las instituciones de las Naciones Unidas.

Ese tripartismo es fundamental y no debe ponerse en peligro. En mi calidad de portavoz del Grupo de los Trabajadores recordé la originalidad del mecanismo de control de la aplicación de las normas. Desprovista de sanciones penales o financieras, esa función relativa a la aplicación de las normas sólo puede hacerse efectiva mediante mecanismos de control regular y especial. La función de la Comisión de Expertos es fundamental en ese sentido. Su labor es un instrumento esencial y permanente para una mejor aplicación de las normas y su función consiste en preparar, en condiciones de indudable rigor científico, de independencia y de objetividad, el trabajo que asumirá posteriormente la Comisión de Aplicación de Normas, que se basa en dicho trabajo, y hay que cerciorarse de la correcta aplicación de las normas en la legislación y en la práctica.

La función de los expertos consiste, asimismo, en entablar un diálogo con los gobiernos a través de

solicitudes directas. Los expertos tienen una función pedagógica, tanto a través de los Estudios Generales como mediante la designación de los casos en los que se han constatado progresos. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden encontrar en el Informe de la Comisión de Expertos elementos jurídicos y prácticos en que basarse para hacer avanzar la aplicación de las normas de la OIT y para promoverlas.

La labor de nuestra Comisión y el examen, por su parte, de los casos individuales es otro aspecto fundamental del mecanismo de control. Este examen se basa en la labor de los expertos, pero el hecho de que se haga también un examen tripartito de los casos individuales confiere a las labores de nuestra Comisión una autoridad ejemplar. Gracias a este análisis colectivo tripartito de los casos individuales, nuestra Comisión, mediante las conclusiones que adopta, ejerce presión claramente sobre los Estados que simplemente no cumplen las normas adecuadamente o sobre los que son totalmente refractarios.

A pesar de ello, y sin previo aviso, desde la primera semana de esta reunión de la Conferencia nos hemos enfrentado brutalmente al hecho de que el Grupo de los Empleadores cuestionaba el mandato de los expertos, principalmente en lo que respecta a su interpretación del vínculo existente entre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el derecho de huelga. ¿Por qué digo «brutalmente»?

Como en casos anteriores, el Grupo de los Trabajadores había realizado una importante labor preparatoria, desde el mes de marzo de 2012, y en abril y en mayo. Nos tomamos esta labor muy en serio porque para los trabajadores, la discusión de los casos individuales más graves durante la reunión de la Conferencia es un momento importante. Es el único momento en el que pueden exponer abiertamente y sin temor las numerosas violaciones de los derechos que las normas de la OIT les reconoce.

El informe de los expertos fue publicado el 28 de febrero de 2012. El Estudio General también se publicó en la misma fecha. Las versiones electrónicas se publicaron en Internet el 2 de marzo de 2012 y, durante la 313.ª reunión del Consejo de Administración en marzo de 2012, los empleadores en ningún momento dieron indicios de que tenían críticas que formular sobre el papel de la Comisión de Expertos o sobre un exceso de poder por su parte respecto a la interpretación del derecho de huelga.

Sólo el viernes 1.º de junio de 2012 los empleadores presentaron, en el ámbito de nuestra Comisión, su visión sobre esta discrepancia de opiniones. Esto

tuvo como consecuencia directa un veto explícito de su parte contra el posible examen de casos individuales que pudieran dar pie para abordar el derecho de huelga en la discusión. Entonces quedó claro que para el Grupo de los Empleadores la interpretación de los expertos del derecho de huelga era totalmente inaceptable porque no reflejaba la visión de los empleadores.

Puesto que no he tenido en ningún otro momento la ocasión de explicarme sobre el derecho de huelga, debido a la evolución de los acontecimientos, vuelvo sobre esta cuestión que debe ser esclarecida, tanto para los empleadores como para los gobiernos presentes en la sala.

Se quiera o no, el derecho de huelga no es únicamente un tema nacional que debe tratarse y juzgarse en función de hechos vinculados a una mera oportunidad temporal o económica. Podemos suponer que con este análisis, el Grupo de los Empleadores quiere dar a entender que las jurisdicciones nacionales serán más propensas a tener en cuenta en sus decisiones las realidades económicas y las necesidades de las empresas en mayor medida que los intereses de los trabajadores.

El Grupo de los Empleadores piensa, sin duda alguna, que los tribunales serán menos parciales o conservadores que los órganos de control de la OIT, y en particular los expertos. Esto equivale a ofender la independencia de los jueces y a desconocer la supremacía del derecho internacional en general en relación con los tratados internacionales ratificados. Los tribunales nacionales deben, en sus decisiones sobre este tema, respetar una jerarquía entre las fuentes de derecho que sitúan, sin duda alguna, a los tratados internacionales por encima de las leyes nacionales.

Dejando de lado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), puedo citar como ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero también textos de aplicación regional, tales como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Carta Social Europea, el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, o el Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, denominado «Protocolo de San Salvador». Y todavía hay otros ejemplos.

La Comisión de Expertos reconoce el derecho de huelga en su Estudio General de 1959, y lo considera un instrumento fundamental de las organizaciones de trabajadores para defender sus intereses económicos y sociales. El derecho de huelga es un corolario indisociable del derecho de sindicación, y esto también figura en la opinión del Comité de Libertad Sindical que reconoció este derecho en 1952. El derecho de huelga no se menciona de manera explícita en la Constitución de la OIT, ni en la Declaración de Filadelfia, ni en los convenios específicos en materia de libertad sindical. Sin embargo, existe una referencia indirecta en la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92) y en varias resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo.

La Comisión de Expertos considera que este derecho está establecido desde el primer informe elaborado en el marco de la primera discusión tras la adopción del Convenio núm. 87.

La Comisión de Expertos deduce la existencia de este derecho de la lectura conjunta de los artículos 3 y 10 del Convenio núm. 87. El artículo 3 hace referencia al derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción. En el artículo 10 se define el término «organización» como toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

La Comisión de Expertos considera que, para que los trabajadores puedan promover y defender sus intereses, deben disponer de medios de acción que les permitan ejercer presión para que sus reivindicaciones prosperen. El sentido habitual de la expresión «programa de acción» incluye la huelga. La huelga constituye un derecho colectivo y se considera una actividad en el sentido del artículo 3.

Tras largas y difíciles negociaciones, el 5 de junio de 2012, nuestro Presidente, el Sr. Sérgio Paixão, nos presentó una propuesta de acuerdo, que se sometió a la aprobación de nuestra Comisión. En ese momento, ya era demasiado tarde para elaborar una lista de casos individuales, para la gran decepción de los gobiernos. De conformidad con este acuerdo, la divergencia de opiniones entre trabajadores y empleadores en relación con el Informe de la Comisión de Expertos debía resolverse con carácter de urgencia.

El Grupo de los Trabajadores aceptó este texto y el procedimiento que conlleva. Sin embargo, la zozobra ante los acontecimientos que tuvieron lugar es inmensa. Esta declaración no compensa el hecho de que, en definitiva, ninguno de los casos fue examinado. Nunca podremos tener una visión positiva de los acontecimientos que menoscabaron nuestras actividades. Las negociaciones han sido difíciles y dejarán huella. La evolución de los acontecimientos marcará negativamente la memoria del Grupo de los Trabajadores, la de los expertos y la del personal de la OIT, cuya independencia se puso en entredicho de una forma inadmisibile.

El regreso de mis colegas trabajadores a sus respectivos países será doloroso, y en algunos casos estará marcado por el miedo. Nuestros colegas vinieron aquí para exponer los casos de vulneración de sus derechos garantizados por los convenios de la OIT. Regresan con las manos vacías, sin conclusiones de nuestra Comisión y sin el apoyo de la comunidad internacional para infundirles el valor necesario para hacer frente a los hostigamientos, las agresiones, los asesinatos y las violaciones de sus derechos fundamentales a un trato digno por parte de los gobiernos y de las empresas nacionales o internacionales.

Me pregunto si debo pedir un minuto de silencio en memoria de los 25 casos que no trataremos. Sepan ustedes que el Grupo de los Trabajadores organizó a nivel interno y por iniciativa propia un examen de varios casos en reuniones a las que los otros grupos podían asistir. Este modo de proceder ha permitido valorar la labor realizada por los colegas desde que tuvimos noticia de la existencia del informe de los expertos publicado el 28 de febrero de 2012.

Quisiera añadir que se espera que los 49 países que figuran en la lista preliminar presenten un informe a los expertos, a más tardar el 1.º de septiembre de 2012. Este informe deberá contener una respuesta a los comentarios de los expertos que figuran en el informe a fin de evitar toda ruptura en la con-

tinuidad de los mecanismos de control. Muchos gobiernos han expresado su acuerdo con esta solicitud.

Éstas han sido dos semanas negras para la Comisión de Aplicación de Normas, dos semanas funestas para los mecanismos de control en general. Tenemos la impresión de que, para los empleadores, la reunión de 2012 de la Comisión de Aplicación de Normas ha concluido y de que todo irá bien mañana y en 2013 las labores se reanudarán como si no hubiera ocurrido nada. Tomar conciencia de las dificultades que se planteaban antes de la reunión de la Conferencia y actuar desde ese momento en el marco de un diálogo social de buena fe nos hubiera permitido avanzar mejor y con mayor rapidez aquí, en nuestra labor de control, y ello hubiera evitado una situación de crisis perjudicial para todos.

Nosotros queremos superar esta tormenta más que nadie. Los empleadores necesitan a los trabajadores y a sus representantes. No deben olvidarlo. Sin paz social, sin interlocutores, esto será la ley de la jungla y no se podrá hablar de productividad ni de crecimiento.

Sólo me resta dar las gracias a todos, en primer lugar, al Grupo de los Trabajadores de la Comisión de Aplicación de Normas y, en particular, a la Mesa de la Comisión de Aplicación de Normas, que está sumamente implicada. Doy las gracias asimismo al Sr. Sérgio Paixão Pardo, nuestro Presidente, y a la Sra. Doumbia-Henry y a la Sra. Curtis, y a sus colaboradores, por la asistencia técnica y jurídica que nos han prestado.

Agradezco también a nuestro Ponente, el Sr. Katjaimo, su excelente informe. Doy las gracias asimismo a los miembros gubernamentales por sus constructivas intervenciones, y agradezco asimismo al portavoz de los empleadores su participación en nuestras labores. Doy las gracias al personal de la OIT por su disponibilidad y amabilidad y, por supuesto, a los intérpretes. Doy las gracias a la Confederación Sindical Internacional y, más en particular, al Sr. Stephen Benedict y a sus colaboradores de ACTRAV, Beatriz Vacotto y Enrico Cairola.

Señor Presidente, le pido que apruebe el informe de nuestra Comisión.

EL PRESIDENTE

Tiene ahora la palabra el Sr. Paixão Pardo, delegado gubernamental del Brasil y Presidente de la Comisión de Aplicación de Normas.

Sr. PAIXÃO PARDO (Gobierno, Brasil; Presidente de la Comisión de Aplicación de Normas)

Es para mí un honor poder compartir con todos los delegados nuestras impresiones sobre la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas que tuvimos este año.

Lo hemos dicho en la Comisión y lo repito aquí: considero este año un período sabático, que servirá para reflexionar y proponer alternativas para superar los impases que hemos tenido.

Tendremos un año completo para poner a prueba nuestra creatividad y nuestra capacidad de invertir en soluciones, por primera vez desde 1926.

Este año, hemos recibido al Sr. Yokota, Presidente de la Comisión de Expertos, quien llevará nuestras inquietudes a los demás miembros de su Comisión.

Lo hemos recibido a usted, Sr. Albuquerque, Presidente de la Conferencia, quien nos ha traído un mensaje de estímulo y esperanza, por el cual mucho le agradecemos.

Nos hemos reunido con el Director General, para llevarle nuestras preocupaciones y hemos recibido un sabio consejo: escuchar atentamente a cada uno de los actores de nuestra Comisión y saber lo que cada uno quiere para nuestra Comisión.

Con ese fin, desarrollaremos consultas tripartitas informales para que, en noviembre, tengamos un diagnóstico y posibles soluciones.

Nunca tuvimos vencedores o vencidos, siempre fuimos ganadores, pero ahora somos todos responsables por llevar a cabo una de las reformas más importantes dentro de la Conferencia, entre las cuales, la de los métodos de trabajo de nuestra Comisión, y examinar el papel de los mecanismos de control regular — y aquí tomo prestadas las palabras citadas por la Declaración de 2008 — «mecanismos de control regular, independientes, indisociables e interrelacionados entre sí».

Será una ardua labor, que el Consejo de Administración deberá llevar a cabo para que el próximo año podamos devolver la esperanza al mundo del trabajo.

Este año no tuvimos párrafos especiales, ofrecimientos o aceptación de cooperación técnica, no tuvimos debates dramáticos, y los discursos de esperanza en las conclusiones de la Comisión estuvieron ausentes.

Pero, yo considero que hicimos apenas una pausa. Los ojos del mundo están orientados hacia nuestra Comisión, que defiende fuertemente los ideales de libertad y democracia. No los hemos olvidado. Apenas los retomaremos después de este año sabático.

La libertad sindical, el combate al trabajo forzoso e infantil, la seguridad y la salud en el trabajo, las empresas sostenibles y la defensa de la libre iniciativa, la igualdad entre hombres y mujeres, la no discriminación, los pueblos indígenas y tribales, la protección del salario; en fin, haremos una pausa, no sin antes pedir disculpas a todos aquellos que esperaban una respuesta de la Comisión y regresan a sus países con las manos vacías.

Lo digo con esperanza: nuestra Comisión saldrá de esta situación ampliamente fortalecida.

Estoy convencido de que hemos aprovechado el tiempo que hemos tenido. Me felicito de que en nuestra sesión consagrada a Myanmar hayamos tenido en el día de hoy el gusto de haber escuchado a la Premio Nobel de la Paz, Sra. Aung San Suu Kyi, presente entre nosotros.

Nuestra Comisión ha luchado durante muchos años por su libertad y el resultado de nuestros debates estuvo aquí presente en el día de hoy.

Muy pronto, como Comisión, esperamos que la libertad sindical, la completa eliminación del trabajo forzoso y la plena democracia sean una realidad en Myanmar. La Comisión de Normas continuará trabajando para eso.

Antes de concluir, mi agradecimiento al Ponente, Sr. Katjaimo, que este año nos ha contado una historia diferente, pero no por eso menos importante.

A los Sres. Christopher Syder, por los empleadores, y Marc Leemans, por los trabajadores, felicitaciones y gracias. Reconozco en ustedes dos un gran potencial de liderazgo y capacidad para el diálogo y la conciliación.

Al Sr. Kloosterman, que nos acompañó esta semana por parte de los empleadores, muchas gracias por su carisma.

Igualmente, agradezco a los portavoces de los Grupos en el Consejo, Daniel Funes de Rioja y Luc Cortebeeck.

Mi agradecimiento especial también al Sr. Greg Vines, Presidente del Consejo de Administración, por sus esfuerzos para superar nuestro impase.

A los grupos regionales, a los gobiernos, muchas gracias, pues este año comprobamos que los gobiernos tienen mucho que aportar en beneficio de los trabajos de la Comisión.

Los gobiernos fueron impecables, pues jamás se hurtaron a un debate o a una discusión de casos. Pidieron con énfasis que las reglas fueran cumplidas y debidamente observadas.

Gracias al GRULAC, a la Unión Europea, al grupo de los PIEM, al grupo de África, al grupo de Asia y el Pacífico, en fin, a todos los gobiernos.

Muchas gracias por su disposición a contribuir.

Mi reconocimiento especial a la Secretaría de la Comisión, a la Sra. Cleopatra Doumbia-Henry, quien representa en persona los valores de la OIT de rectitud, imparcialidad y neutralidad.

También vaya mi reconocimiento a la Sra. Karen Curtis y al equipo de apoyo que posibilitó la confección de los documentos de calidad en tiempo récord.

Doy gracias a los intérpretes de nuestra Comisión, que estaban siempre atentos a llevar nuestro mensaje y facilitar la comunicación.

Gracias por todo su empeño.

Finalmente, les invito a leer atentamente nuestro informe y a aprobarlo.

(Se levanta la sesión a las 12.15 horas.)