



## Consejo de Administración

317.ª reunión, Ginebra, 6-28 de marzo de 2013

GB.317/INS/4/1

Sección Institucional

INS

Fecha: 7 de marzo de 2013

Original: inglés

### CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Cuestiones derivadas de las labores de la Conferencia Internacional del Trabajo

### Seguimiento de la decisión adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo sobre ciertas cuestiones derivadas del informe de la Comisión de Aplicación de Normas

### Informe resumido de las consultas tripartitas oficiosas celebradas los días 19 y 20 de febrero de 2013

#### Introducción

1. Se presentó al Consejo de Administración, en su 316.ª reunión (noviembre de 2012), un informe resumido sobre las consultas tripartitas oficiosas celebradas el 19 de septiembre de 2012 en relación con el seguimiento de las discusiones mantenidas en la Comisión de Aplicación de Normas en la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT)<sup>1</sup>, incluida la decisión que el Consejo de Administración adoptó en su 315.ª reunión (junio de 2012)<sup>2</sup>. En la misma reunión, el Grupo de los Empleadores formuló una declaración con la intención de especificar su postura sobre el particular<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La Conferencia invitó al Consejo de Administración a que, con carácter urgente, diese el curso oportuno a esta cuestión, concretamente mediante consultas tripartitas oficiosas, antes de su reunión de noviembre de 2012; CIT, *Actas provisionales* núm. 19, primera parte (Rev.), 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafo 208.

<sup>2</sup> Documentos GB.316/INS/5/4, GB.315/INS/4 y dec-GB.315/INS/4.

<sup>3</sup> Documento GB. 316/PV/proyecto, párrafo 98.

2. Las discusiones desembocaron en el resultado siguiente <sup>4</sup>: «El Consejo de Administración, tomando nota del resultado de las consultas tripartitas oficiosas que tuvieron lugar el 19 de septiembre de 2012 y del compromiso de proseguir las discusiones de manera constructiva, invita a la Mesa del Consejo de Administración a seguir celebrando consultas tripartitas oficiosas e informar al Consejo de Administración en su 317.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2013)».
3. Se celebraron consultas tripartitas oficiosas los días 19 y 20 de febrero de 2013. Por recomendación del Director General, la Mesa del Consejo de Administración había invitado a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) a que se reuniera con los mandantes en el marco de estas consultas. La CEACR designó seis miembros a tal efecto <sup>5</sup>. Las consultas, que se mantuvieron según el orden del día propuesto por el Presidente del Consejo de Administración, Sr. Gilles de Robien, fueron precedidas por reuniones de los grupos. La reunión tripartita se inició con un intercambio de opiniones entre los mandantes y los miembros de la CEACR, en el que estuvo presente el Director General. Acto seguido, se celebró la discusión tripartita. Las consultas fueron presididas por el Presidente del Consejo de Administración. El miembro empleador, Sr. John Kloosterman, y el Vicepresidente trabajador del Consejo de Administración, Sr. Luc Cortebeek, fueron los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores, respectivamente.
4. La Oficina había preparado un documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, a la luz de los resultados de las consultas tripartitas oficiosas celebradas en septiembre de 2012. En él se incluía una sección sobre posibles vías de progreso. Con el objeto de ayudar a los mandantes, antes de las consultas se distribuyeron este documento y algunos pasajes pertinentes del Informe General de la Comisión de Expertos adoptado en su 83.<sup>a</sup> reunión (noviembre-diciembre de 2012) <sup>6</sup>. Durante las consultas también se distribuyó el prólogo del Estudio General de la CEACR sobre las relaciones de trabajo y la negociación colectiva en la administración pública <sup>7</sup>, que debía examinarse en la 102.<sup>a</sup> reunión de la CIT (junio de 2013).
5. Con arreglo a las indicaciones formuladas por los mandantes que participaron en las consultas, los miembros de la Mesa del Consejo convinieron en que ese informe resumido sobre las consultas oficiosas fuera presentado en la 317.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (marzo de 2013).

## I. Declaraciones de apertura

6. El Presidente del Consejo de Administración dio comienzo a las consultas tripartitas oficiosas, celebrando que en ellas participaran el Director General y seis miembros de la CEACR. El Presidente subrayó que era urgente mantener discusiones tripartitas sobre el sistema de control de la OIT, pues se trataba de una cuestión grave y de suma

<sup>4</sup> *Ibíd.*, párrafos 98-115.

<sup>5</sup> Sr. Bentes Correa, Sr. Brudney, Sr. Koroma (Presidente electo), Sr. Lyon-Caen, Sra. Owens y Sr. Yokota (Presidente saliente).

<sup>6</sup> Referencia completa al informe de la Comisión de Expertos, párrafos 8 a 36.

<sup>7</sup> Referencia completa al Estudio General que se refiere al Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159) y la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

trascendencia para la OIT; además, los mandantes tenían la responsabilidad de proponer posibles medios para salir adelante. El Director General indicó que compartía el sentimiento de apremio, gravedad y responsabilidad señalado por el Presidente del Consejo de Administración. De carecer el sistema de control de credibilidad, de autoridad y del apoyo de todas las partes, la OIT no estaría en condiciones de desempeñar sus funciones esenciales. El proceso de reforma que se estaba llevando a cabo en la OIT no surtiría efectos palpables y perdería sentido si no se resolvía esta cuestión de forma satisfactoria y sin dilaciones indebidas. Ésta era la razón por la que estas discusiones tripartitas eran importantes para el futuro de la Organización. Además, el Director General subrayó que las actuales dificultades no debían empañar las grandes aportaciones del sistema normativo y su impacto mundial, como las mejoras concretas y decisivas que el sistema de control permitió introducir en los Estados Miembros y, en muchos casos, en la vida de las personas. Estos logros debían alentar a los mandantes a seguir avanzando con un talante de apertura y diálogo, hacia soluciones consensuadas.

## **II. Intercambio de opiniones con los miembros de la CEACR**

7. El Presidente del Consejo de Administración invitó al Presidente de la CEACR a que formulara algunas breves observaciones preliminares. Éste, en nombre de la Comisión, agradeció a la Mesa del Consejo de Administración y al Director General que se le brindase la oportunidad de participar en un intercambio de opiniones con los mandantes. Observó que la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas eran los dos pilares del mecanismo de control de la OIT, y formaban parte del sistema normativo, enmarcado por la CIT y del Consejo de Administración. Desde su institución, en 1926, las dos comisiones trabajaban con un afán de respeto mutuo, cooperación y responsabilidad. Las comisiones, que tenían distinto mandato y composición, se complementaban entre sí, aunque sus diferencias desembocasen a veces en opiniones divergentes. La CEACR consideraba valiosas la práctica y las disposiciones que permitían a cada comisión participar en su labor recíproca. Desde 2002, la CEACR había introducido, por medio de su subcomisión sobre métodos de trabajo, una serie de mejoras que obedecían a menudo a comentarios de la Comisión de Aplicación de Normas. Otro miembro de la CEACR se refirió a los extractos pertinentes del Informe General de la 83.<sup>a</sup> reunión de la Comisión de Expertos (noviembre-diciembre de 2012), y resumió los pareceres expresados en él acerca del mandato de la CEACR, del carácter no vinculante de sus opiniones y recomendaciones, y de la propuesta del Grupo de los Empleadores de que se añadiera una cláusula de salvedad o de descargo de responsabilidad en los futuros informes de la Comisión.
8. Lo esencial del intercambio de opiniones consistió en las preguntas que los mandantes fueron dirigiendo a los seis miembros de la CEACR. Un representante del Grupo de los Empleadores preguntó a los expertos cuál sería, a su modo de ver, su función futura en el sistema de control, habida cuenta de los cambios registrados en el mundo en los cuarenta últimos años. Los miembros de la CEACR facilitaron los siguientes elementos de respuesta. Recordaron de entrada que el mandato de la Comisión había sido definido por el Consejo de Administración. Desde su institución, en 1926, ésta había tenido por cometido atender las necesidades definidas por el Consejo de Administración y la CIT en relación con el sistema normativo de la OIT, y en particular con su sistema de control. Con el correr de los años, se fueron atribuyendo a la CEACR nuevas responsabilidades en virtud de los artículos 19 y 23 de la Constitución de la OIT, no porque ella lo solicitase, sino por decisión de los mandantes. En el desempeño de su función actual, la CEACR era un órgano integrado por miembros independientes con un cometido que cumplir. En este afán, la CEACR procuraba ceñirse estrictamente a los términos de su mandato, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la OIT. Era a los mandantes a quienes correspondía determinar el futuro papel de la CEACR. Resultaba totalmente acertada la idea de seguir

aprovechando la complementariedad existente entre la labor de la CEACR y la de la Comisión de Aplicación de Normas, sin perder de vista la posible necesidad de introducir cambios y ajustes para tratar ciertas cuestiones planteadas por la mundialización.

9. El portavoz del Grupo de los Trabajadores pidió aclaraciones sobre una observación que la CEACR formuló en el párrafo 36, *b*) de su Informe General, según la cual la inserción de una reserva o salvedad le restaría independencia. Los miembros de la CEACR respondieron que la introducción de esa cláusula había sido propuesta por un grupo de mandantes, pero cuestionada por otro. Evidentemente, si el Consejo de Administración debiese comunicar la decisión de los mandantes de incluir tal o cual mención en los estudios e informes generales, la CEACR acataría lo dispuesto por el Consejo de Administración y tomaría las medidas pertinentes, con la certeza de que dicha mención no menoscabaría su independencia.
  
10. La representante del Gobierno de Níger, en nombre del grupo de África, preguntó si no convendría elevar el número de miembros de la CEACR a fin de reflejar el aumento del número de Miembros de la OIT y de convenios adoptados desde 1926. También preguntó si los expertos tenían sugerencias para resolver la situación en que el sistema de control se hallaba sumido desde la 101.<sup>a</sup> reunión de la CIT (junio de 2012). En lo que respecta al número de miembros de la CEACR, los miembros de la Comisión recordaron que todos ellos eran europeos en el momento de su institución, aunque su composición se fue diversificando después, al integrar a miembros no europeos y al reflejar mayor equilibrio de género. En estos momentos, la Oficina y el Director General eran conscientes de la necesidad de hacer esfuerzos adicionales en aras de la igualdad de género, entre idiomas y entre regiones, y de la necesidad de que estas consideraciones informasen los futuros nombramientos en su seno. Los miembros de la CEACR observaron también que ésta no funcionaba al máximo de su capacidad, por lo que sugirieron, para reducir los plazos de provisión de vacantes, que se modificaran las disposiciones vigentes, en cuya virtud, para cada puesto vacante, la Oficina debía proponer al Consejo de Administración el nombre de cinco candidatos que cumpliesen los requisitos necesarios. En cuanto a las sugerencias sobre posibles medios para resolver la situación en que se hallaba sumido el sistema de control, los expertos recordaron que las cuestiones atinentes al mandato de la CEACR y al derecho de huelga en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) se planteaban desde hacía decenios, y que se debían entablar más diálogos constructivos para que los distintos mandantes llegasen a un consenso al respecto. Entretanto, tanto la CEACR como el Comité de Libertad Sindical debían pronunciarse sobre casos de países específicos. Si bien las opiniones de la CEACR no eran vinculantes, los gobiernos debían poder obtener respuestas fundamentadas por expertos sobre las cuestiones planteadas. Ésta era precisamente la tarea que desempeñaba la CEACR, en un contexto de diálogo permanente con los gobiernos y otros mandantes. También se recordó que la CEACR seguía explorando distintas maneras de mejorar sus métodos para asumir la creciente carga de trabajo que se le sometía. Finalmente, los miembros de la CEACR señalaron que existían soluciones concretas de carácter institucional para resolver la situación actual, en que los mandantes discrepaban respecto a la interpretación de la CEACR sobre el significado de las disposiciones de los convenios. La CIT siempre tenía la posibilidad de revisar tal o cual convenio. También cabía recurrir a uno de los dos mecanismos previstos en el artículo 37 de la Constitución de la OIT para la interpretación de los convenios de la OIT. Correspondía a los mandantes determinar la conveniencia de recurrir a estas soluciones institucionales.
  
11. Un representante del Gobierno de Grecia, en nombre de los países de Europa Occidental, entendía que se estaba deliberando sobre la propuesta de añadir una reserva o salvedad, y preguntó cuál era la formulación exacta de la propuesta más reciente. Un representante del Grupo de los Empleadores explicó que, desde la 101.<sup>a</sup> reunión de la CIT (junio de 2012), su Grupo esperaba aclaraciones sobre el mandato de la CEACR y, más concretamente,

sobre el estatus jurídico de sus opiniones y observaciones, que no quedaba claramente definido en sus informes. En este contexto se había traído a colación la posibilidad de introducir una reserva o salvedad. Por tanto, el Grupo de los Empleadores había solicitado a la CEACR que analizase la cuestión para disipar toda ambigüedad al respecto en sus futuros informes. Concretamente, en la sesión especial organizada 83.<sup>a</sup> reunión de la CEACR, en la que participaron el Vicepresidente empleador y el Vicepresidente trabajador de la Comisión de Aplicación de Normas, el Grupo de los Empleadores había propuesto que se insertara un texto que puntualizase que los estudios generales y los informes no tenían por qué reflejar sistemáticamente las opiniones de los mandantes tripartitos de la OIT. El texto especificaría asimismo que la Constitución de la OIT no facultaba a la CEACR para dar una interpretación definitiva de los convenios y recomendaciones de la OIT, y que el único órgano competente para ello era la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Con referencia al párrafo 29 del Informe General de la 83.<sup>a</sup> reunión de la CEACR relativo al carácter y a los efectos jurídicos de sus comentarios, el orador indicó que no correspondía a su grupo aclarar el contenido del párrafo considerado, que reflejaba el punto de vista de la CEACR. Para el Grupo de los Empleadores, el problema seguía estribando en la opinión emitida por la CEACR sobre el derecho de huelga en virtud del Convenio núm. 87, y en particular aquella expresada en el párrafo 31 del Informe General. Un representante del Grupo de los Trabajadores cuestionó la conveniencia de introducir una reserva o salvedad en los informes de la CEACR, toda vez que ello podría mermar la seguridad jurídica del sistema normativo de la OIT que, según observó, descansaba en esos informes. Los miembros de la CEACR también analizaron esta cuestión, además de la referencia del Grupo de los Empleadores al Informe General. Destacaron concretamente el párrafo 6 del prólogo del Informe General sobre las relaciones de trabajo y la negociación colectiva en la administración pública, que se examinaría en la 102.<sup>a</sup> reunión de la CIT (junio de 2013), pues en él que se mencionaba el carácter no vinculante de las opiniones y recomendaciones de la CEACR. También se dieron explicaciones sobre la cuestión del derecho de huelga y el Convenio núm. 87.

12. Un representante del Grupo de los Empleadores preguntó cómo la CEACR podía desempeñar su labor con absoluta independencia en reuniones de tan sólo tres semanas sin el apoyo considerable que le brindaba la Oficina. Los miembros de la CEACR facilitaron los siguientes elementos de respuesta. Subrayaron que sólo podían llegar a ser miembros de la Comisión personas de probada independencia, y que si bien el apoyo de la Oficina era sin duda muy importante, ello no significaba que las decisiones y los informes de la Comisión fueran obra de la Oficina, pues ambas eran fruto del trabajo de la CEACR. A título de ejemplo, los miembros de la Comisión dieron explicaciones concretas y detalladas sobre los métodos de trabajo aplicados en la tramitación de los expedientes en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, así como antes y durante las reuniones de la CEACR. Finalmente, el hecho de que la CEACR adoptara sus decisiones por consenso no significaba en modo alguno que sus miembros siempre estuvieran de acuerdo; antes bien, implicaba que sus discusiones eran exhaustivas y se prolongaban precisamente para alcanzar dicho consenso.
13. Los miembros de la CEACR también facilitaron explicaciones sobre la necesidad de que ésta celebrase reuniones a puerta cerrada. Las cuestiones que la Comisión trataba en sus comentarios eran a veces delicadas y exigían un examen de la información proporcionada por los gobiernos y de las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El año pasado, la CEACR había recibido más de mil comentarios de este tipo, sobre cuya base entablaba un diálogo con los gobiernos. Resultaba prematuro revelar o hacer pública esa información antes de concluir el proceso de diálogo. Además, gracias a la complementariedad existente entre la labor de ambas comisiones, las observaciones de la CEACR eran examinadas por la Comisión de Aplicación de Normas, cuyas reuniones eran públicas y permitían un debate abierto al respecto. Dado que el trabajo de la CEACR se realizaba con vistas a las reuniones de la Comisión de Aplicación de Normas, era

importante que antes de hacer pública esa información, y para cumplir con el debido proceso, los gobiernos tuvieran la oportunidad de reaccionar a los comentarios de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

- 14.** Para concluir el intercambio de opiniones mantenido con los miembros de la CEACR, el portavoz de los trabajadores subrayó que en el Informe General de la 83.<sup>a</sup> reunión de la Comisión se ofrecían a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores valiosas orientaciones sobre las cuestiones planteadas en la 101.<sup>a</sup> reunión de la CIT (junio de 2012) en relación con el mandato de la CEACR, incluida la necesidad lógica de que la CEACR interpretase los convenios para cumplir su mandato sin apartarse de lo dispuesto en la Constitución de la OIT. La CEACR también debía dar a veces precisiones sobre el alcance de algunas disposiciones de los convenios a través de los estudios generales. Si bien la CIJ o un tribunal establecido en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT eran las únicas instancias en poder emitir interpretaciones definitivas, las interpretaciones de la CEACR habían adquirido un peso considerable, como lo evidenciaban la jurisprudencia de tribunales nacionales de todo el mundo, así como la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos, que subrayaban su valor y autoridad. La seguridad jurídica no sólo era esencial para la protección de los trabajadores, sino que además era indispensable para los gobiernos y los empleadores. Las opiniones de la CEACR, a las que se remitían los gobiernos, gozaban de amplia aceptación, sobre todo por las cualificaciones, la experiencia y la independencia de los miembros que la componían.
- 15.** En lo referente a la propuesta de los empleadores de insertar una reserva o salvedad en los informes y estudios generales de la CEACR, el portavoz de los trabajadores se refirió al párrafo 36 del Informe General, reafirmando que ese descargo de responsabilidad no resultaba en absoluto necesario, y subrayó que la autoridad moral de la Comisión radicaba en el hecho de que, pese a haber sido nombrada por el Consejo de Administración, que era un órgano tripartito, se mantenía imparcial e independiente desde hacía 85 años. El orador indicó que los trabajadores tomaban nota del párrafo 6 del prólogo del Estudio General que se examinaría en la 102.<sup>a</sup> reunión de la CIT (junio de 2013), y consideraban que respondía a las inquietudes expresadas por los empleadores.
- 16.** Recordando la postura expresada por el Vicepresidente trabajador de la Comisión de Aplicación de Normas en la sesión especial de la 83.<sup>a</sup> reunión de la CEACR, el portavoz de los trabajadores reafirmó que el mandato de la CEACR era fruto de un proceso evolutivo que el Consejo de Administración había encauzado atendiendo a los objetivos constitucionales; que el diálogo tripartito de ámbito nacional debía nutrir la labor de la Comisión, cuyo mandato no podía relacionarse con una interpretación variable en función de las circunstancias, y que los comentarios de la CEACR no podían modificarse en función de las divergencias o la variación de pareceres. A la hora de examinar dicho mandato, también convenía tomar en consideración que el sistema de control en su conjunto también había cambiado con el tiempo, principalmente a raíz de las decisiones adoptadas por dos órganos tripartitos: la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración. Si bien era cierto que los órganos de control habían tomado algunas decisiones sobre sus propios métodos de trabajo, no lo era menos que éstas habían sido avaladas por ambos órganos tripartitos. Finalmente, respecto a la composición de la CEACR, el portavoz de los trabajadores destacó que, desde 1979, constaba de 20 expertos, y que así seguía siendo pese a haber aumentado el número de Estados Miembros y de convenios vigentes.
- 17.** El portavoz de los empleadores recalcó que la Oficina ayudaba a los miembros de la CEACR a realizar una parte considerable de su trabajo preparatorio. No se trataba de una crítica, sino de una mera comprobación. Los miembros de la CEACR trabajaban con dedicación en su calidad de expertos. Cuando el Grupo de los Empleadores se refería a la

labor preparatoria realizada por la Oficina, no cuestionaba en modo alguno la independencia de la CEACR. El orador consideraba que los párrafos 6 y 7 del prólogo del Estudio General que debía examinarse en la 102.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2013) eran satisfactorios y contenían observaciones justas, contrariamente al párrafo 8 del mismo prólogo, que no reflejaba la realidad. En él se exponían las opiniones de la CEACR, recogidas en su informe presentado a la 77.<sup>a</sup> reunión de la CIT (1990), sobre los efectos jurídicos de sus observaciones. El orador recordó que, a la sazón, estas opiniones se debatieron en la Comisión de Aplicación de Normas y que, y a raíz de esas discusiones, la CEACR se había visto obligada a reconsiderar su postura, según constaba en el informe que sometió a la 78.<sup>a</sup> reunión de la CIT (1991). Los empleadores se mostraron desconcertados ante el hecho de que fuese la opinión de 1990 la que ahora se trajese a colación. Además, el orador observó que, en el párrafo 27 del Informe General, la evolución de la postura de los empleadores con el correr de los años se presentaba como si éstos siempre hubieran respaldado el papel desempeñado por la CEACR en materia de interpretación de los convenios. Si bien era comprensible que, en el contexto de la aplicación de un convenio, la Comisión debiera ejercer cierta actividad interpretativa, de hecho, desde 1990 su grupo se oponía a que esta función de interpretación formase parte del mandato de la CEACR. Por tanto, no era correcto afirmar que su Grupo siempre hubiera aceptado que la labor interpretativa entrase en el mandato de la CEACR.

### III. Discusión tripartita

18. Los mandantes reconocieron que la reunión con los miembros de la CEACR había brindado una oportunidad excelente de intercambiar opiniones. Con arreglo al orden del día propuesto por el Presidente del Consejo de Administración, pasaron a examinar el documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR. Reconocieron que ni la sección A (El mandato de la CEACR: antecedentes históricos), ni la sección B (Interpretación de los convenios de la OIT: Cometido de la CEACR y proceso constitucional de remisión a la Corte Internacional de Justicia) requerían discusión. En consecuencia, el resto de la discusión se centró en la sección C (Cuestiones principales y posibles vías de progreso) y en otras cuestiones, entre ellas la 102.<sup>a</sup> reunión de la CIT (junio de 2013).
19. El portavoz de los empleadores indicó que en su Grupo había consenso sobre el hecho de que el sistema de control de la OIT se había quebrado o, dicho de otro modo, que había entrado en crisis, al ceder bajo su propio peso, y ello por una serie de razones. En primer lugar, la Comisión de Aplicación de Normas y la CEACR representaban, en principio, los dos pilares del sistema de control. Sin embargo, según su Grupo venía repitiendo desde 1990, la CEACR estaba extralimitándose en el ejercicio de su mandato. En 1926 se le confió un mandato preciso, que la convirtió en una comisión técnica sin facultades judiciales. Ello no obstante, sin enmienda previa a la Constitución ni al Reglamento del Consejo de Administración de la OIT, ese mandato se había ido ampliando con los años hasta el punto de que la CEACR empezó a hacer las veces de lo que el orador calificó de «suerte de tribunal instituido en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT», en relación con el Convenio núm. 87 en particular, y con otros convenios en general. En segundo lugar, respecto de la creciente carga de trabajo, se planteaba un problema importante de sostenibilidad institucional. En tercer lugar, la confección de una lista de casos con el fin de presentarla para su adopción por la Comisión de Aplicación de Normas se había convertido en los últimos años en una tarea cada vez más ardua; de hecho, se había alcanzado un punto crítico. En cuarto lugar, se había de tener en cuenta el impacto de la globalización, que había desembocado en la utilización de las normas de la OIT, y en particular de los ocho convenios fundamentales, en otros instrumentos o sistemas externos a la Organización. A este respecto, el orador se refirió a diversas

iniciativas de responsabilidad social de las empresas (RSE), como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas o los códigos de conducta, así como a los acuerdos marco internacionales, los acuerdos de empresa transnacionales y los acuerdos marco europeos suscritos con organizaciones sindicales de ámbito mundial. Los mecanismos que se implantaban a escala internacional integraban a menudo normas del trabajo reconocidas en todo el mundo, algunas de las cuales quedaban recogidas en legislaciones nacionales. Al fijar esas normas del trabajo en el plano mundial, los encargados de la formulación de políticas, podían remitirse a las opiniones de la CEACR, cuyo título inspiraba respeto a la hora de zanjar cuestiones como el derecho de huelga. A este respecto, el orador también observó que, en virtud de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, la OIT tenía por mandato promover las normas internacionales del trabajo fuera de la Organización. También se refirió a algunos cursos impartidos en el Centro Internacional de Formación de la OIT (Turín-Italia) para promover la aplicación, por los tribunales nacionales, de las normas del trabajo y así como de las labores de los órganos de control.

20. El portavoz de los empleadores señaló que, al haber llegado el sistema a un «punto de ruptura», ya no resultaba posible mantener el *statu quo*. Aunque su Grupo deseaba seguir trabajando con ese sistema, consideraba que se debe «arreglar». Para encontrar soluciones era importante que los mandantes reconocieran, primero, la quiebra del sistema. En cuanto a las opciones indicadas en los párrafos 115 a 118 del documento de información, el orador observó que recurrir a la CIJ no era sencillo y que el procedimiento aplicable no se conocía bien. Además, subsistían muchas incertidumbres en cuanto a la aplicación de esta opción: se ignoraba si desembocaría en la formulación de una opinión consultiva; si se establecería una distinción entre «cuestiones» y «disputas»; si estarían los interlocutores sociales vinculados al procedimiento, ni quién tendría legitimación activa para interponer un recurso ante la CIJ. En lo referente a la institución de un tribunal en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, el orador señaló que el Grupo de los Empleadores no estaba seguro de que ésa fuera la mejor opción, y recordó que, en 2010, diversos motivos le habían inducido a retirarse de las consultas sobre este particular. Quizás mereciese la pena examinar con más detenimiento la opción de instituir un órgano cuasi-judicial, es decir, un mecanismo que, como se indicaba en el párrafo 116 del documento de información, obedeciese a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 37. Aparte de las opciones indicadas en el presente documento, el orador se refirió a otra propuesta formulada en un artículo de doctrina, de próxima publicación, que merecía un examen más detenido. Por último, señaló que el Grupo de los Empleadores podría distribuir un documento en que se presentasen las soluciones propuestas.
21. El portavoz de los trabajadores reiteró que el sistema de control en su conjunto, y no sólo la CEACR, había evolucionado considerablemente con el correr de los años, principalmente en cumplimiento de decisiones de la CIT y del Consejo de Administración, y que los órganos de control habían adoptado varias decisiones sobre sus propios procedimientos y métodos de trabajo, decisiones que por lo general habían sido avaladas por la CIT y el Consejo de Administración. Su Grupo consideraba que la CEACR desempeñaba la función que le correspondía en virtud de la Constitución de la OIT. El orador no coincidía con los empleadores en que la CEACR fuese una «suerte de tribunal instituido en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT». Ahora bien, aunque el Grupo de los Trabajadores podía seguir trabajando con el actual sistema de control, el orador admitía que si uno de los grupos de mandantes sostenía que el sistema vigente se había quebrado, existía un problema, que era menester resolver. En cuanto a las posibles vías de progreso indicadas en el documento de información, cabría contemplar la posibilidad de solicitar a la CIJ, en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, una opinión consultiva en relación con el derecho de huelga. Respecto a la institución de un tribunal en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, el orador recordó que, en fechas recientes, esta propuesta había sido objeto de



consultas tripartitas oficiosas. De existir la voluntad de abrir de nuevo este debate, su Grupo estaría dispuesto a entablar nuevas discusiones. En lo referente a la propuesta, indicada en el párrafo 118 del documento de información, de reforzar las prácticas y los métodos existentes haciendo hincapié en una fiscalización mutua, el orador pidió a la Oficina aclaraciones e información adicional. Señaló que no había leído el artículo de doctrina mencionado por el portavoz de los empleadores. Lo más importante era discutir posibles vías de progreso, aunque todavía fuese demasiado temprano para dar una respuesta concreta.

22. La representante del Gobierno de Botswana, en nombre del Grupo Gubernamental, reiteró el compromiso incondicional de su grupo con el sistema de control de la OIT, incluido el análisis de casos individuales por la Comisión de Aplicación de Normas. Subrayando la importancia que revestían la independencia, la objetividad y la imparcialidad de los miembros de la CEACR, la oradora expresó la esperanza de que las actuales consultas tripartitas oficiosas permitiesen encontrar una solución satisfactoria, y recalcó que para superar los futuros retos sería imprescindible dotarse de un procedimiento participativo, tripartito y dirigido por los mandantes.
23. El representante del Gobierno de Australia, en nombre del grupo de los Países Industrializados con Economía de Mercado (PIEM), señaló que, según su grupo, el mandato de la CEACR no planteaba problema, aunque reconocía que no todos los mandantes compartían esta opinión. En lo relativo a la utilización por tribunales externos de las labores de la CEACR, subrayó que la Comisión no pronunciaba sentencias sino que adoptaba decisiones no vinculantes. Era importante que si los jueces tuviesen que examinar las opiniones de la OIT, los abogados de las partes, o los representantes de las organizaciones de trabajadores o de empleadores, les indicaran todas las fuentes pertinentes, incluidas las opiniones expresadas por los mandantes y por la CEACR. En cuanto a las posibles vías de progreso, el orador insistió en que el grupo de los PIEM estaba dispuesto a entablar nuevas discusiones en torno a todas las opciones expuestas en los párrafos 116 a 118 del documento de información, precisando que la Oficina debería volver a examinarlas. Además, los interlocutores sociales podrían estimar oportuno plantear las opciones adicionales que consideraran apropiadas.
24. La representante del Gobierno de Colombia, en nombre del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), lamentó que pese a la importancia de la cuestión que se estaba discutiendo, el intercambio tripartito no fuera suficientemente amplio. Subrayó que ni la CEACR ni ningún otro órgano de control tenían competencia para interpretar los convenios de la OIT, algo que sólo podía hacer la Corte Internacional de Justicia. La interpretación de las disposiciones de los convenios por parte de la CEACR creaba inseguridad jurídica y no propiciaba la ratificación de los convenios. El GRULAC consideraba que el problema suscitado en la última reunión de la Comisión de Aplicación de Normas no se debía al derecho de huelga propiamente dicho sino a la interpretación que de este derecho hacía la CEACR en el marco del Convenio núm. 87. El derecho de huelga era un derecho reconocido en la Constitución de los países miembros del GRULAC y ampliamente desarrollado en sus legislaciones nacionales. Su ejercicio no dependía, pues, de una interpretación del Convenio núm. 87.
25. El GRULAC consideraba poco objetivo y general el párrafo 83 del documento de información de la Oficina, que parecía sugerir que existía un amplio apoyo a la interpretación de la CEACR. Por otra parte, la oradora destacó y valoró la claridad de los párrafos 107 a 110 y puso de relieve que tanto el Consejo de Administración como la CIT podían recurrir a la jurisdicción consultiva de la Corte Internacional de Justicia. En cuanto al párrafo 112, si bien reconoció que la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas tenían funciones complementarias y que ninguno de estos órganos podía sustituir las funciones del otro, manifestó sus reservas en cuanto a la expresión «ni el uno tiene

jerarquía superior respecto del otro». El GRULAC consideraba que tenía mayor legitimidad el órgano cuyas observaciones procedían de una discusión tripartita y del ejercicio estricto de sus competencias. En cuanto a los párrafos 115 y 116, que tratan sobre el párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, recordó que en 2010 no se había llegado a un acuerdo sobre la pertinencia de establecer un tribunal encargado de solucionar rápidamente las diferencias relativas a la interpretación de los convenios. El GRULAC reiteraba que era favorable a que se acudiera a la Corte Internacional de Justicia. En cuanto al párrafo 117, dijo que el GRULAC no estaba de acuerdo con que las opiniones de la CEACR en materia de interpretación tuvieran un carácter consultivo. En cuanto al párrafo 118, su grupo consideraba que se trataba de una propuesta novedosa que merecía un examen más detallado basado en un documento extenso y explicativo de la Oficina. En todo caso, las opiniones de los mandantes no podían considerarse una interpretación de carácter vinculante, aún cuando las partes decidieran aceptarla y no recurrieran a la Corte Internacional de Justicia. Por otra parte, la oradora preguntó cuál sería la solución en caso de que los mandantes tripartitos discreparan en sus opiniones. ¿Se impondría el consenso tripartito o se aceptaría la posición de la mayoría, olvidando que los gobiernos a veces no comparten una misma opinión?

26. El representante del Gobierno de Grecia, en nombre de los países de Europa Occidental, preguntó si las actuales consultas no podían centrarse más bien en la cuestión de la reserva o salvedad a la luz del contenido del prólogo del Estudio General sobre las relaciones de trabajo y la negociación colectiva en la administración pública, que consideraba sumamente prometedor. En cuanto a la cuestión plantada por los empleadores en relación con el sistema de control, debería tardar en resolverse. Los representantes de los Gobiernos de Botswana y Níger, en nombre del grupo de África, manifestaron la adhesión de su grupo a las reformas encaminadas a reforzar el sistema de control de la OIT. El grupo de África consideraba que se debía solicitar una opinión jurídica sobre las posibles vías de progreso presentadas en el documento de información de la Oficina, en particular sobre las opciones indicadas en el párrafo 117, en que se recalca el papel de la Corte Internacional de Justicia en cuanto órgano autorizado para interpretar los convenios y la Constitución de la OIT, y en el párrafo 118, relativo al concepto de «fiscalización mutua». Debían celebrarse nuevas consultas cuanto antes. El representante del Gobierno de la República Islámica del Irán, en nombre del ASPAG, indicó que el mandato de la CEACR debía examinarse a la luz de la Constitución y de la evolución histórica de la OIT, aunque también teniendo presente el mandato de otras instituciones de las Naciones Unidas. Reiteró el apoyo incondicional de su grupo a la celebración de consultas tripartitas transparentes, y añadió que esperaba que se hallase una solución conciliadora a la mayor brevedad.
27. El representante del Gobierno de la Federación de Rusia se mostró sorprendido ante la afirmación del portavoz del Grupo de los Empleadores según la cual el sistema de control se había quebrado, pues su Gobierno estaba totalmente satisfecho con este sistema. El orador sugirió que la discusión se limitara a plantear de modo tripartito las posibles vías de progreso para el futuro. La representante del Gobierno de los Estados Unidos expresó su apoyo respecto del sistema de control y advirtió que se debía cuidar de no debilitarlo ni menoscabarlo por inadvertencia. Subrayó que el hecho de que, ciertamente, hubiera una crisis no significaba que el sistema se hubiera quebrado. Resultaba claro que la CEACR no estaba facultada para realizar interpretaciones definitivas, pero también era indudable que ésta no había pretendido ostentar ni asumir esa facultad. La reserva o salvedad que se proponía no era necesaria ni apropiada. La oradora también recalcó que los mandantes no podían aceptar el *statu quo*. Al no existir una solución evidente, resultaría poco realista pensar que fuese a encontrarse de inmediato. Los mandantes necesitaban, sin embargo, tener la certeza de que la Comisión de Aplicación de Normas estaría en condiciones de trabajar eficazmente en su próxima reunión, en junio de 2013. La representante del Gobierno de Suiza abundó en este sentido y señaló que era necesario restablecer la

confianza entre las partes, en particular entre los interlocutores sociales; sugirió que se entablase una discusión constructiva centrada en las posibles vías de progreso indicadas en los párrafos 116 a 118 del documento de información de la Oficina. Añadió que no se oponía a que se examinara la opción presentada en el artículo de doctrina al que aludiera el portavoz de los empleadores, pero indicó que ello requeriría un acuerdo entre todos los mandantes.

28. Un representante del Grupo de los Trabajadores destacó que la función de la CEACR era muy clara: supervisar la aplicación de las normas. Cada interpretación eventual se refería a un caso preciso y conducía a aclarar una situación concreta. En apoyo de estas afirmaciones, el orador formuló una serie de preguntas concretas sobre el derecho de huelga y las modalidades de su ejercicio a fin de demostrar la necesidad de que la CEACR interpretase las disposiciones de los convenios aplicables para responder a dichas preguntas de manera específica. Tanto los expertos actuales como sus predecesores habían constituido un verdadero legado social, e impedirles interpretar y con ello dar un sentido práctico a las normas equivaldría a prohibir el funcionamiento del sistema de control. Convenía recordar que los expertos examinaban las situaciones caso por caso, según se hacía en el sistema del derecho común inglés (*common law*), y que sus interpretaciones nunca eran definitivas. Para obtener interpretaciones definitivas era preciso dirigirse a otra institución. Otro representante del Grupo de los Trabajadores afirmó que la OIT debía examinar la cuestión relativa a las empresas multinacionales, que estaba en plena evolución, apoyándose concretamente en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT. En cuanto al contenido del Convenio núm. 87, convenía recordar que entraba en el ámbito de competencia del Comité de Libertad Sindical, órgano tripartito cuyas conclusiones eran adoptadas por el Consejo de Administración, y que desde 1952 elaboraba una jurisprudencia caso por caso a partir de cada queja que examinaba. El orador señaló que el derecho de huelga formaba parte de los derechos de los trabajadores desde antiguo, y subrayó que era importante que fuera en la OIT y no en otra tribuna donde los trabajadores, los empleadores y los gobiernos se pronunciasen de consuno sobre el significado del Convenio núm. 87.
29. En las discusiones tripartitas también se abordó la cuestión de la confección de una lista de casos individuales sobre la aplicación de los convenios ratificados, para su adopción por la Comisión de Aplicación de Normas en la 102.<sup>a</sup> reunión de la CIT (junio de 2013). A este respecto, el representante del Gobierno de Australia, en nombre del grupo de los PIEM, recordó el compromiso ya contraído de presentar dicha lista, así como las garantías que los interlocutores sociales habían dado a los gobiernos en septiembre y noviembre del año pasado. Recalcó que los gobiernos contaban firmemente con que se respetase este compromiso. De no alcanzarse un acuerdo, se debería recurrir a otro mecanismo que garantizase la presentación de una lista de casos individuales a fin de que la Comisión de Aplicación de Normas los examinara este año. Esta declaración había sido respaldada por el representante del Gobierno de Grecia en nombre de los países de Europa Occidental. La representante del Gobierno de Botswana, en nombre del grupo de África, recordó la postura de su grupo con respecto a los criterios que debían adoptarse en relación con esa lista de casos, y señaló que el grupo de África otorgaba suma importancia a la transparencia del proceso, es decir, a que los gobiernos interesados fuesen informados con suficiente antelación sobre la naturaleza de los casos seleccionados. Respecto a la confección de la lista, su grupo era partidario de que la selección de países y convenios fuese equilibrada. La representante del Gobierno de Colombia, en nombre del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), manifestó su preocupación por el hecho de que se estuviera abordando la cuestión de la lista de casos, pues su grupo no había tratado esta cuestión y no podía pronunciarse al respecto.

#### IV. Resultados de las consultas

30. En lo que respecta a las cuestiones a corto plazo, y en particular a la lista de casos individuales sobre la aplicación de los convenios ratificados, el portavoz de los trabajadores insistió en que el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores se comprometían a confeccionar una lista para la 102.<sup>a</sup> reunión de la CIT (junio de 2013), aunque necesitaban más tiempo para determinar los criterios aplicables a estos efectos. Por lo que respecta a las cuestiones a largo plazo, el orador señaló que los problemas ya habían sido analizados y que aún se debía reflexionar sobre la manera de encontrar una solución satisfactoria. Puntualizó que ello requeriría la ayuda de la Oficina. Ahora bien, no sería posible encontrar una solución concreta antes de la 317.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (marzo de 2013). La única posibilidad por el momento consistía en presentar al Consejo de Administración un informe resumido de las discusiones celebradas durante estas consultas. El portavoz de los empleadores abundó en este sentido.
31. Una representante del Director General (la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo) indicó que la Oficina quedaba a disposición de los mandantes tripartitos para ayudarles, lo cual presuponía que éstos dieran, a su vez, orientaciones claras a la Oficina. Así, pues, invitó a los mandantes a que formularan propuestas concretas para su examen más detenido. Recordó que en el documento de información la Oficina había presentado tres propuestas, que podrían examinarse más a fondo de resultar ello necesario. Los mandantes debían indicar con claridad qué propuestas debían explorarse con mayor detenimiento, ya fueran aquellas ya presentadas o bien otras de distinta procedencia. La oradora observó, asimismo, que cada una de las propuestas presentadas en el documento de información podía tratarse en un documento por separado, puesto versaban sobre cuestiones complejas. Por tanto, resultaría imposible finalizar documentos adicionales a tiempo para la 317.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (marzo de 2013) ni para la 102.<sup>a</sup> reunión de la CIT (junio de 2013). Además, era indispensable que los mandantes establecieran prioridades claras sobre los documentos que debían prepararse para la 319.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (octubre de 2013).
32. El Presidente del Consejo de Administración dio por terminadas las consultas tripartitas oficiosas y propuso que la Oficina analizara tanto las opciones formuladas en los párrafos 116, 117 y 118 del documento de información como otras opciones. Una vez que se completara este análisis, podrían celebrarse nuevas consultas. En la 317.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (marzo de 2013) se articularía un calendario de trabajo para las etapas siguientes.

#### **Proyecto de decisión**

33. *En vista de la decisión adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 101.<sup>a</sup> reunión (2012), se invita al Consejo de Administración a que facilite orientaciones adicionales en relación con el seguimiento de las discusiones de la Comisión de Aplicación de Normas, sobre la base del párrafo 32 del presente documento.*