



CONSEJO GENERAL DE LA CSI

Bruselas

9-11 de octubre de 2013

Organización Internacional del Trabajo

DISPUTA EN LA COMISIÓN DE APLICACIÓN DE NORMAS

En febrero de 2013 se celebraron consultas tripartitas con vistas a buscar soluciones a los problemas surgidos en 2012. Los empleadores reiteraron su posición respecto al derecho de huelga y el mandato de los expertos, e indicaron que cualquier solución debería empezar por reconocer que el sistema de control de la OIT había entrado en crisis. No manifestaron su acuerdo a remitir la disputa sobre el derecho de huelga a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y recordaron que la última vez que se debatió la posible creación de un Tribunal de la OIT en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, su grupo se retiró de las consultas. Para ellos, una opción que podrían examinar sería la de instituir un mecanismo cuasi-judicial en lugar de un tribunal, respondiendo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 37. No obstante, suavizaron estas declaraciones indicando que podrían estar interesados en considerar otras opciones, particularmente la formulada en un artículo de doctrina redactado por un antiguo asesor legal de la OIT.

Al comentar las opciones presentadas en el documento, los trabajadores no excluyeron el posible recurso a la CIJ y manifestaron estar dispuestos a considerar las posibles opciones para el establecimiento de un mecanismo interno de la OIT para resolver las disputas respecto a la interpretación.

Tras esta reunión, el Gobierno suizo se ofreció a facilitar reuniones bilaterales entre empleadores y trabajadores para ver si se podría alcanzar un consenso entre los interlocutores sociales respecto al camino a seguir, antes de reanudar las consultas tripartitas.

Se celebraron tres reuniones en mayo, junio y septiembre de 2013.

Durante la reunión de septiembre, las discusiones con los empleadores se centraron esencialmente en el mandato de los expertos, teniendo en cuenta las propuestas realizadas en el artículo de un antiguo asesor legal de la OIT. Aunque los empleadores mantuvieron su visión crítica de los expertos por haber “interpretado” un derecho de huelga como parte del C87, las discusiones bilaterales no abordaron el tema en detalle.

Por el momento el trabajo de los expertos se basa en un análisis de las memorias de los Gobiernos en virtud del artículo 22, así como en los comentarios de trabajadores y empleadores según el artículo 23. Al analizar estos informes, los expertos evalúan la conformidad de la legislación nacional y la práctica respecto a un convenio ratificado. Una de las propuestas del artículo para hacer frente a la carga de trabajo excesiva de los expertos sería basarse sólo en las memorias en virtud del artículo 22 y limitar la labor de los expertos a examinar únicamente la conformidad de la legislación laboral, remitiendo

el análisis de la conformidad con la práctica nacional con un Convenio ratificado al artículo 24 de la Constitución de la OIT. En base a este nuevo formato, los expertos deberían ofrecer una opinión preliminar respecto a los casos en virtud del artículo 24, antes de ser examinados por la comisión tripartita.

El Artículo 24 permite a las organizaciones de trabajadores y empleadores presentar reclamaciones a la OIT alegando que un Estado miembro no cumple con lo dispuesto en un Convenio que hubiera ratificado. Para cada reclamación, el Consejo de Administración establece una comisión tripartita encargada de emitir conclusiones sobre el caso, que a continuación son adoptadas por el Consejo de Administración. Los expertos evaluarían entonces el seguimiento dado por los Estados miembros a dichas recomendaciones. Los empleadores manifestaron estar interesados en las propuestas realizadas en el artículo de doctrina en relación con el Artículo 24. Apoyaban la propuesta de revisar las condiciones de admisibilidad para evitar un exceso de reclamaciones y el establecimiento de una comisión tripartita permanente (similar a la que existe para el Comité de Libertad Sindical) encargada de examinar dichas reclamaciones, en lugar de recurrir a las comisiones ad-hoc como es el caso actualmente.

No apoyamos estas propuestas. Indicamos que para los trabajadores resulta esencial mantener el análisis de los expertos en cuanto a la legislación y la práctica nacionales, especialmente teniendo en cuenta que muchos de los problemas que encuentran los sindicatos a escala nacional guardan relación con problemas de aplicación de las leyes/la legislación. No podemos por tanto estar de acuerdo con limitar los comentarios de los trabajadores en virtud del artículo 23 únicamente a la legislación y reducir el análisis objetivo de los expertos en cuanto a su aplicación. Expresamos asimismo nuestra preocupación por el denominado reajuste del sistema hacia el artículo 24. Nos oponemos a la revisión propuesta de los criterios de admisibilidad – particularmente la cuestión de agotar los remedios disponibles a nivel nacional. En muchos países, el sistema judicial no funciona correctamente por diversos motivos y tener que agotar los remedios, aun cuando no se considerase una condición *sine qua non* para la admisibilidad, supondría como mínimo en un retraso en la presentación del caso, si no llega incluso a impedirlo.

Subrayamos asimismo que pocos sindicatos serían capaces de presentar reclamaciones, que el proceso para la publicación de conclusiones sería muy largo y que terminaríamos con un sistema donde ciertas regiones se mostrarían más activas que otras. Tal sistema conduciría además a una politización mucho mayor de las cuestiones discutidas, acordando mayor peso a los Gobiernos. Entrañaría igualmente el peligro de desarrollar una jurisprudencia paralela que contradiga y socave la jurisprudencia de los expertos.

Según el artículo en cuestión, el reajuste del sistema tendría además implicaciones respecto a la manera en que se elaboraría la lista. En lugar de tratarse de una negociación entre trabajadores y empleadores, la lista estaría compuesta por:

- el seguimiento de las recomendaciones del artículo 24 y las quejas en base al artículo 26 (comisión de encuesta);
- una discusión sobre cambios legislativos basada en los informes en virtud del artículo 22; y
- una discusión de los estudios generales en base al artículo 19 de la Constitución de la OIT (como en la práctica actual).

Aunque no se mantuvo una discusión real de estos aspectos del artículo, manifestamos no estar de acuerdo con estas propuestas.

En cuanto a la cuestión de interpretación, reiteramos nuestra disposición a examinar posibles opciones para dar efecto al artículo 37.2, esto es un mecanismo interno de la OIT para resolver las disputas respecto a la interpretación. Subrayamos la importancia de la separación del poder legislativo y el judicial: quienes negocian y adoptan las normas (los mandantes de la OIT) no pueden ser quienes dictaminen respecto a su significado. Nos decantamos por tanto a favor de que la interpretación provenga de un órgano judicial y a través de un procedimiento judicial/contencioso. Aclaramos además que no excluíamos la posibilidad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia en el caso del derecho de huelga. Los empleadores indicaron estar dispuestos a discutir la opción de dar efecto al artículo 37.2 pero si se introducían cambios al artículo 24 verían menos urgencia en pasar a considerar el artículo 37.2.

Al finalizar la reunión se acordó que el Gobierno suizo intentase elaborar un proyecto de documento para ser presentado al Consejo de Administración en octubre, enumerando los problemas y las posibles soluciones, teniendo en cuenta las posiciones manifestadas durante las consultas. Sin embargo, no pudimos dar nuestro acuerdo al documento puesto que era demasiado similar a las propuestas del artículo y no tenía en cuenta las preocupaciones que expresamos durante la reunión. Por consiguiente, redactamos un nuevo texto que sometimos a los empleadores a fin de intentar desembocar en una propuesta conjunta, más modesta en su ámbito de cobertura y centrada en tres cuestiones: examinar la manera en que se utilizarían los distintos artículos de la Constitución (22, 23, 24, 26, 33); cómo reducir la carga de trabajo de los expertos; y posibles opciones para dar efecto al artículo 37.2. Los empleadores enmendaron el texto, reintroduciendo la cuestión de insertar una salvedad en el informe de los expertos como solución a corto plazo a los problemas, en espera de un acuerdo más global. Respondimos que no podíamos aceptarlo pero que se podría considerar la posibilidad de discutir el tema de la salvedad como parte de un acuerdo más global que, para nosotros, implicaría progresos con vistas a un Tribunal de la OIT para abordar las disputas de interpretación. Todavía estamos a la espera de la respuesta de los empleadores.

Por el momento no es seguro que podamos llegar a un acuerdo con los empleadores. Si así fuera, tendríamos que examinar otras opciones, incluyendo que la Oficina presente un documento al Consejo de Administración de la OIT en octubre.

En vista de ello, sugerimos tres elementos como parte de una estrategia de los trabajadores para abordar los problemas ocasionados por los empleadores en 2012:

- Una estrategia de presiones a los Gobiernos en defensa del mecanismo de control de la OIT;
- Considerar la posibilidad de remitir la cuestión del derecho de huelga como parte del C87 a la Corte Internacional de Justicia solicitando una opinión consultiva, de no encontrar una solución a la actual disputa; y
- Considerar la creación de un Tribunal independiente de la OIT en virtud del artículo 37 o un mecanismo basado en dicho artículo, para resolver las disputas en cuanto a la interpretación de los Convenios.

Encontrarán todos estos elementos elaborados en mayor detalle en la resolución.

CSI/GO/rg/msp