

DECLARACIÓN DE LA CSI RESPECTO A LA IMPOSIBILIDAD DE QUE LA COMISIÓN DE APLICACIÓN DE NORMAS PUDIESE EFECTUAR SU MANDATO DURANTE LA 101ª CIT

Julio de 2012

Desde hace más de 80 años, la Comisión de Aplicación de Normas (CAN) de la Conferencia ha venido supervisando, por medio de un proceso tripartito, la implementación por parte de los Estados miembros de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados. Durante la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo, desgraciadamente, la CAN no pudo cumplir con su mandato constitucional, como consecuencia directa de la posición adoptada por el Grupo de Empleadores, al poner en entredicho la existencia de un derecho internacional a la huelga en base a los Convenios de la OIT, así como la competencia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) para interpretar los Convenios de la OIT.

En lugar de plantear sus inquietudes ante el Consejo de Administración de la OIT, que sería el foro apropiado, el Grupo de Empleadores optó por forzar un bloqueo en las labores de la CAN. En ningún momento se plantearon estos problemas durante las consultas entre ambos portavoces (trabajadores y empleadores) con antelación a la CIT.

Al iniciarse la CIT, el Grupo de Empleadores empezó insistiendo en que el Grupo de Trabajadores aceptase negociar una lista final de casos, sacada del informe anual de la CEACR, excluyendo cualquier caso que tratase aunque fuese tangencialmente la cuestión del derecho de huelga. Aunque suelen producirse diferencias sobre determinados casos específicos, esta ha sido la primera vez en que el Grupo de Empleadores se negó a discutir la aplicación de un convenio fundamental en base a sus propios puntos de vista y en relación con toda un área legal.

En segundo lugar, el Grupo de Empleadores solicitó la introducción de un ‘descargo de responsabilidad’ respecto al Estudio General de la CEACR, indicando que “no es un texto acordado o autorizado por parte de los mandantes tripartitos de la OIT” – lo que implica que el estudio no tendría ningún efecto legal real o siquiera persuasivo. Este año, el Estudio se centró en los ocho Convenios fundamentales de la OIT y, entre otras cosas, confirmaba el análisis legal de larga data según el cual el Convenio No. 87 (sobre libertad sindical) incluye el derecho de huelga. El Grupo de Trabajadores bloqueó el acuerdo respecto a la lista de casos exigiendo que el Grupo de Trabajadores aceptase el descargo de responsabilidad.

Estas dos condiciones irrazonables e inaceptables hicieron que resultase imposible avanzar y llevar a cabo el importante trabajo de la CAN. No se trata meramente de un fallo en los procesos institucionales. Supone además que los trabajadores/as de todo el mundo se vieran privados de una importante oportunidad, en ocasiones la única de que disponen, para que sus serias reclamaciones (incluyendo casos de amenazas, tortura y asesinatos) sean escuchadas en el foro tripartito internacional creado tal efecto y reciban la debida respuesta por parte de la OIT.

Durante toda la Conferencia, el Grupo de Trabajadores intentó encontrar una vía para salir adelante, incluyendo la propuesta de una lista puente (o neutral) de casos que incluían muchos de los casos presentados por el Grupo de Empleadores. El Grupo de Trabajadores había sugerido además desde el inicio de la disputa que se remitiese la cuestión al Consejo de Administración, algo que inicialmente rechazó enfáticamente el Grupo de Empleadores. Insistieron, en cambio, en sus demandas iniciales e incluso abandonaron una sesión de la CAN durante las negociaciones. Al final, el Grupo de Empleadores aceptó referir la cuestión al Consejo de Administración, pero sólo tras varios días de debate y ante la imposibilidad de completar el trabajo de la CAN.

La CSI acoge con beneplácito la propuesta de una discusión que tendrá lugar próximamente en la OIT. A continuación figura el punto de vista inicial de la CSI respecto a esta importante cuestión, que podrían serles de utilidad al abordar la cuestión a nivel nacional, y con vistas a las próximas consultas tripartitas informales y los debates del Consejo de Administración en noviembre de 2012.

El papel de la Comisión de Expertos

La Constitución de la OIT requiere que los Estados miembros presenten memorias anuales deben transmitir memorias con información detallada sobre las medidas que se han adoptado, en la legislación y en la práctica, en relación con cada uno de los convenios que hayan ratificado. La revisión de estas memorias formaba en un principio parte de las tareas de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) entre 1919 y 1926. No obstante, conforme iban adoptándose nuevos convenios y más Estados los ratificaron, la carga de trabajo que recaía en la CIT se incrementó, con lo que en 1926 la CIT adoptaría una resolución estableciendo la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) – que sería a partir de entonces responsable de examinar las memorias. Inicialmente el mandato de la CEACR era estudiar las formas y medios de utilizar las memorias sobre los convenios ratificados “de la forma más adecuada y completa”¹. Su papel consistía en analizar la información suministrada por los Gobiernos y comentar aquellos casos en los cuales las normas no estuvieran siendo aplicadas adecuadamente. No obstante, en las notas preparadas por la Oficina Internacional del Trabajo sobre la composición y las funciones de la CEACR en 1926, se reconoce que “su examen sin duda revelará casos en que distintas interpretaciones de las disposiciones de los Convenios pudieran haber sido adoptadas en distintos países. La Comisión debería llamar la atención respecto a tales casos”². Incluso en esas etapas iniciales, se preveía ya que la interpretación de los Convenios pudiese constituir un elemento intrínseco de la función general de la Comisión.

En 1947, el Consejo de Administración decidió revisar el mandato de la CEACR y, tras las deliberaciones tripartitas, decidió que le incumbiría a partir de entonces a la CEACR examinar: 1) “las memorias anuales previstas en el artículo 22 de la Constitución, sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios de los que son parte; 2) las informaciones y las memorias relativas a los convenios y a las recomendaciones que comunican los miembros, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución; y 3) las informaciones y las memorias sobre las medidas adoptadas por los Miembros, con arreglo al artículo 35 de la Constitución”³. Se decidió además que la CEACR debería “indicar en qué medida la legislación y la práctica de cada Estado están de conformidad con los convenios ratificados y en qué medida los Estados cumplen con las obligaciones que les incumben, en virtud de la Constitución de la OIT en relación con las normas”⁴.

La CEACR ha recordado a menudo que sus términos de referencia no requieren aportar interpretaciones definitivas de los Convenios, pero ha indicado asimismo que para poder llevar a cabo su función de determinar si las disposiciones del Convenio están siendo respetadas, debe considerar y expresar sus opiniones en cuanto al contenido y el significado de las disposiciones de los convenios y determinar su cobertura legal, cuando fuese necesario. Añadió un aspecto importante, como es que “sus opiniones, mientras no las contradiga la CIJ, se consideran válidas y de aceptación general”. La Comisión considera que “la aceptación de sus consideraciones es indispensable para la propia existencia del principio de la legalidad y, por consiguiente, para la seguridad jurídica necesaria para el buen funcionamiento de la OIT”⁵.

Esta opinión provocó controversia en los años 1990, obligando a la Comisión a aclarar su posición. Una vez más, manifestó que no estima que sus opiniones tengan la misma autoridad que los dictámenes de un organismo judicial, pero considera que los Estados miembros no deberían poder oponerse a su interpretación, y al mismo tiempo abstenerse de seguir el procedimiento establecido en el Artículo 37(1) de la Constitución para obtener una interpretación definitiva. Como resultado de ello, aducía la Comisión, “se produciría una incertidumbre jurídica en cuanto al sentido y al ámbito de las disposiciones en cuestión, que subsistiría hasta que no fuera zanjada por un dictamen de la Corte Internacional de Justicia”⁶.

¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 8ª sesión, 1926, Registro final, Apéndice V, p. 429

² *Ibíd.* p. 401

³ Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª sesión, 2010, Informe III (parte 1A), p.2

⁴ *Ibíd.*

⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª sesión, 1990, Informe III (parte 4A), p.8

⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, 78ª sesión, 1991, Informe III (parte 4A), p.9

Según el Artículo 37(1) de la Constitución de la OIT, “Todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros en virtud de las disposiciones de esta Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución”⁷.

Adicionalmente, el Artículo 37(2) faculta al Consejo de Administración para que formule y someta a la CIT propuestas para el establecimiento de un tribunal encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio. Aunque la creación de dicho tribunal se ha considerado y debatido, hasta la fecha no ha sido establecido. La última vez que se discutió la cuestión en el Consejo de Administración, el Grupo de Trabajadores no apoyó su creación. En ausencia de poder recurrir al tribunal, teniendo en cuenta que no ha sido aún establecido, se ha desarrollado un marco interpretativo para cubrir las lagunas y para “resolver las dificultades día a día sin tener que recurrir al complejo procedimiento de solicitar el dictamen del tribunal.”⁸ Es interesante constatar que los tribunales regionales de derechos humanos, particularmente en Europa y América Latina, recurren cada vez con mayor frecuencia a los instrumentos de la OIT y la interpretación de los órganos de control de la OIT al tratar cuestiones relacionadas con los derechos de los trabajadores. Resulta importante el hecho de que estos tribunales no duden en cuanto al carácter autorizado de las opiniones de los órganos de control de la OIT, pese a que no exista de momento un Tribunal de la OIT⁹. Es también el caso de numerosos tribunales supremos y constitucionales del mundo entero.

Dos factores en la composición de la CEACR han tenido una importante in its role. En primer lugar, la Comisión basa su trabajo en los principios de imparcialidad, independencia y objetividad. En segundo lugar, los miembros de la Comisión son expertos en el ámbito de la legislación laboral e internacional. Se trata de juristas de alto nivel nombrados por el Consejo de Administración, de manera tripartita, para períodos de tres años. Los expertos no están alineados a ningún Estado miembro en particular y no representan por tanto los intereses de sus Gobiernos. Los miembros de la Comisión provienen de todas las partes del mundo, a fin de que la Comisión pueda beneficiarse de la experiencia de diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales.¹⁰

La interpretación de los Convenios de la OIT se realiza en la práctica a través de la maquinaria de supervisión existente, que recae esencialmente en la CEACR, desarrollándose parte del trabajo interpretativo a través de órganos tripartitos como la CAN y el Comité de Libertad Sindical (CLS). La jurisprudencia desarrollada por la CEACR garantiza que los Estados miembros comprendan mejor los requisitos de los Convenios para poder aplicarlos y que los Estados que no los hayan ratificado puedan hacerse una idea del ámbito de las obligaciones incluidas en el Convenio que se propongan ratificar. La incertidumbre jurídica no hará sino desalentar la participación en los mecanismos internacionales, dado que las naciones no saben con certeza lo que están obligadas a hacer.¹¹

El derecho de huelga y el Convenio 87

El derecho de huelga ha sido reconocido como “corolario indisoluble del derecho de sindicalización” tanto por la CEACR como por el Comité de Libertad Sindical (CLS).¹² La jurisprudencia en relación con el derecho de huelga se basa en el Artículo 3 y el Artículo 10 del Convenio No. 87 donde se reconoce el derecho de los trabajadores/as a constituir organizaciones con objeto de fomentar y defender sus

⁷ Constitución de la OIT, Artículo 37 (1)

⁸ GB, 256/SC/2/2, p. 3

⁹ Instituto Internacional de Estudios Laborales, F. Ebert y M. Oelz, *Bridging the gap between labour rights and human rights: The role of the ILO law in regional human rights courts*, 2012, p.13. De hecho, tal como se ha afirmado en el pasado, desde un punto de vista estrictamente legal, en su forma actual el sistema no presenta laguna alguna, dado que proporciona ya un sistema para la solución judicial de los problemas de interpretación. Ver GB, 256/SC/2/2, p. 18.

¹⁰ E. Gravel y C. Charbonneau –Jobin, p. 8

¹¹ *Ibid.*, p.8

¹² Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 5ª edición (revisada), 2006, párr. 523

intereses laborales, y a formular sus propios programas y actividades.¹³ Además del derecho inherente en el Convenio No. 87, el Convenio No. 98 establece la protección frente a actos de discriminación antisindical, y ha sido interpretado para proteger a los huelguistas frente a sanciones punitivas impuestas por el empleador.¹⁴ El derecho de huelga se menciona también en el Convenio No. 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957, que prohíbe hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio “como castigo por haber participado en huelgas” (Artículo 1, epígrafe (d)). Se menciona asimismo en la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (No. 92), tras mencionar las huelgas en los párrafos 4 y 6, dice en el párrafo 7 que ninguna de sus disposiciones “podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga”¹⁵. Todos estos instrumentos gozan por supuesto de apoyo tripartito.¹⁶

“En los 40 años transcurridos entre 1952 y 1992, el Grupo de Empleadores no puso en entredicho la jurisprudencia de la OIT sobre el derecho de huelga, desarrollada por el CLS y la CEACR. Tampoco había ninguna razón aparente para hacerlo, teniendo en cuenta que los casos del CLS se decidían por consenso tripartito, es decir, que las conclusiones del CLS requerían siempre el consentimiento de los representantes de los empleadores. Tampoco había disparidades entre los casos del CLS y las conclusiones de la CEACR, cuyos principios se entendía también que contaban con la aprobación de los empleadores representados en la OIT”¹⁷. Pero esto cambió en 1994, cuando la jurisprudencia de la OIT fue contestada por el Grupo de Empleadores. Anunciaron que no pensaban que los textos de los Convenios No. 87 y No. 98 pudieran dar lugar a un derecho global, detallado y preciso a emprender acciones de huelga. Conviene precisar que el Grupo de Empleadores cuestionó el alcance que la CEACR daba a ese derecho, pero sin negar su existencia.

El Grupo de Empleadores ha declarado ahora que las interpretaciones de la CEACR en cuanto al Convenio No. 87 en relación con el derecho de huelga son inválidas y que por tanto no existe un derecho de huelga internacional. Consideramos que las opiniones expresadas por la CEACR han de prevalecer en tanto no haya una decisión de lo contrario por parte de un tribunal establecido en base al Artículo 37(2) o sean referidas a la CIJ. Se trata de cuestiones críticas para la certeza jurídica que requieren todos los mandantes de la OIT. También es importante subrayar una vez más que la Comisión de Expertos examinó las cuestiones planteadas por los Empleadores y las descartó reafirmando que el derecho de huelga se deriva del Convenio No. 87.¹⁸ Conviene destacar por último que diversos organismos regionales y nacionales no encuentran objeciones para remitirse a la jurisprudencia de los mecanismos de control de la OIT al emitir dictámenes respecto al derecho de huelga – incluyendo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos,¹⁹ la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁰ y tribunales nacionales.²¹

¹³ J.M. Servais, *ILO Law and the Right to Strike*, 15 Canadian Lab. & Emp. L.J. 147, 2009-2010, p 150.

¹⁴ Recopilación de decisiones, supra, para. 675

¹⁵ B. Gernigon, A. Odero y H. Guido, Principios de la OIT sobre el derecho de huelga, OIT, 1998, p.107 (nota 1)

¹⁶ El derecho de huelga figura asimismo en distintos instrumentos internacionales. Véase, por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 8(1)(d); Carta Social Europea, Artículo 6(4); Carta Inter-Americana de Garantías Sociales, Artículo 27; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), Artículo 8(1)(b).

¹⁷ T. Novitz, *Connecting Freedom of Association and the Right to Strike: European Dialogue with the ILO and its Potential Impact*, 15 Canadian Lab. & Emp. L.J., 2009-2010, p. 476.

¹⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª sesión, Informe III (Parte 1 B), p. 48

¹⁹ Ver por ej. *Enerji Yapi-Yol Sen vs. Turkey*, Aplicación No. 68959/01, 21 de abril de 2009.

²⁰ Corte I/A DD.HH., *Caso Baena-Ricardo y otros vs. Panamá. Fondos, reparaciones y costas, Sentencia del 2 de febrero de 2001*. Serie C No. 72, p. 156, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_72_esp.pdf.

²¹ Ver por ej. *Saskatchewan Federation of Labour vs. Saskatchewan*, 2012 SKQB 62 (CanLII), en <http://www.canlii.org/en/sk/skqb/doc/2012/2012skqb62/2012skqb62.html>