



Consejo de Administración

320.ª reunión, Ginebra, 13-27 de marzo de 2014

GB.320/LILS/4

Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo
Segmento de las Normas Internacionales del Trabajo y Derechos Humanos

LILS

Fecha: 6 de marzo de 2014

Original: inglés

CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

La iniciativa relativa a las normas: seguimiento de los acontecimientos relativos a la Comisión de Aplicación de Normas acaecidos en la reunión de 2012 de la CIT

Finalidad del documento

Se invita al Consejo de Administración a que dé instrucciones sobre las medidas propuestas en los párrafos 40 a 43 para resolver las principales cuestiones pendientes en relación con el sistema de control.

Objetivo estratégico pertinente: Promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: El seguimiento que se dé podría entrañar repercusiones de este tipo.

Repercusiones financieras: Por determinar, en función de las decisiones que se adopten.

Seguimiento requerido: Según la decisión que se adopte.

Unidad autora: Oficina del Director General (CABINET).

Documentos conexos: GB.319/PV/Proyecto; Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014.

Introducción

1. En respuesta a la solicitud formulada por el Consejo de Administración en su 319.^a reunión de octubre de 2013 ¹, el Director General inició un proceso de consultas con todos los grupos con miras a someter al Consejo de Administración, en su presente reunión, propuestas concretas sobre las cuestiones principales que están todavía pendientes en relación con el sistema de control.
2. La Oficina actuó teniendo presente la imperiosa necesidad, como subrayó el Consejo de Administración, de que se logren progresos sustantivos en cuestiones que son de importancia fundamental para el funcionamiento del sistema de control de la OIT antes del inicio de la reunión de 2014 de la Conferencia Internacional del Trabajo. Asimismo, se guió por las indicaciones del Consejo de Administración, que había insistido en la importancia de una plena participación tripartita en el proceso como factor clave que coadyuve a la construcción del consenso tripartito y mantenga la fortaleza y autoridad del sistema.

Consultas

3. Las consultas encomendadas por el Consejo de Administración se llevaron a cabo entre noviembre de 2013 y principios de marzo de 2014, y en ellas participaron todos los grupos. Tras una primera ronda, el Director General presentó un documento oficioso que sirvió de base para una nueva ronda de consultas. También se consultó a los miembros de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, así como al personal de la OIT y a expertos competentes que colaboraron con la Oficina en el pasado.
4. Las consultas pusieron de manifiesto no sólo los ámbitos en que existían divergencias, sino también las cuestiones en torno a las cuales había mayor consenso, en particular:
 - la necesidad de que la OIT siga disponiendo de un sistema de control sólido y reconocido que cuente con el apoyo de todas las partes, y
 - la necesidad de actuar con rapidez para proteger la fortaleza y autoridad del sistema, sobre la base de propuestas claras para superar las dificultades pendientes.
5. Las consultas han mostrado que la mayor parte de los mandantes de la OIT están en general satisfechos con el sistema, si bien algunos expresaron su preocupación respecto de aspectos concretos. A menudo, se considera que el sistema de control de la OIT es uno de los más eficaces del sistema multilateral.
6. Ahora bien, también hay una corriente de opinión según la cual el sistema no funciona de manera satisfactoria. Si bien esta opinión no es compartida por la mayoría, se reconoce que esta situación debe corregirse para que el sistema siga contando con el pleno apoyo tripartito.
7. La falta de respuesta satisfactoria a esas preocupaciones podría perjudicar, y de hecho ya ha perjudicado, el funcionamiento y la fortaleza del sistema. Incluso aquellos para quienes el funcionamiento actual del sistema no presenta problemas fundamentales estaban dispuestos a contribuir a restablecer el consenso necesario.

¹ Documento GB.319/PV/Proyecto, párrafos 565-567.

8. Las consultas sugieren que, incluso si los puntos de controversia actuales giran en torno al problema específico del derecho de huelga, las medidas que se adopten para darles respuesta deben abordar las cuestiones sistémicas que plantean.

Principales asuntos pendientes

9. Las discusiones mantenidas tanto en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo y del Consejo de Administración como en otros foros, en particular desde que la Comisión de Aplicación de Normas no pudiera concluir sus trabajos en 2012, han dado lugar a una gran cantidad de opiniones que no se reproducen en este documento. De ellas se puede extraer un número reducido de cuestiones fundamentales que hay que abordar, así como un número igualmente reducido de respuestas posibles. Las consultas que se han mantenido apuntan a que, en este momento, las decisiones que se tomen deben ser de carácter político, más que abundar en la reflexión jurídica o teórica.
10. Por estas razones, el marco de posibles respuestas que se presenta a continuación ha sido concebido para facilitar que el Consejo de Administración determine los principales ejes de acción que han de garantizar la fortaleza y autoridad futuras del sistema de control. Esas medidas, adoptadas en conformidad con la Constitución de la OIT, podrían incluir:
- una declaración explícita de consenso sobre el mandato de la Comisión de Expertos;
 - posibles medios de acción en caso de problemas o desacuerdo con respecto a la interpretación de un convenio;
 - diversos ajustes al funcionamiento actual del sistema de control, y
 - reafirmación del compromiso de crear un mecanismo de examen de las normas

Mandato de la Comisión de Expertos

11. En este ámbito se han planteado dos cuestiones relacionadas entre sí. La primera consiste en establecer si la Comisión de Expertos se ha excedido o no en su mandato respecto de la interpretación que hace de los convenios en sus informes.
12. La segunda está relacionada con el estatus y el valor jurídico de los comentarios que la Comisión presenta en sus informes.
13. Una primera objeción es que los expertos se han dedicado a interpretar el significado de los convenios, cuando la Constitución reserva esta función a la Corte Internacional de Justicia. Al mismo tiempo, parece haber un consenso en cuanto a que la labor de los expertos relativa a la evaluación de la aplicación de los convenios ratificados entraña necesariamente cierto grado de interpretación. No obstante, sigue habiendo divergencias de opinión sobre el alcance de esa interpretación.
14. En relación con el punto anterior, se ha expresado preocupación sobre la cuestión del efecto sustantivo de los comentarios de los expertos, en particular cuando no son objeto de discusiones y conclusiones tripartitas específicas, esto es, no forman parte de los 25 casos seleccionados para su examen por la Comisión de la Conferencia. Esta cuestión ha cobrado importancia, habida cuenta de que el contenido de los informes de los expertos se ha estado utilizando cada vez más como referencia fuera de la OIT.

15. Hasta la fecha, se ha otorgado mucha atención a la inclusión en el informe de la Comisión de Expertos de textos que determinen explícitamente la naturaleza y los límites de su mandato y del estatus de sus opiniones y recomendaciones. Los expertos ya dedicaron varios párrafos de la parte general de su informe de 2013 a estas cuestiones, y han seguido esta tendencia en su informe de 2014, según figura a continuación ²:

Mandato

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es un órgano independiente establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo y sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Está compuesta por expertos en el terreno jurídico que se encargan de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados Miembros de la OIT. La Comisión de Expertos realiza un examen técnico e imparcial de la manera en que los Estados Miembros aplican los convenios en la legislación y en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales. Al hacerlo, debe determinar el alcance jurídico, contenido y significado de las disposiciones de los convenios. Sus opiniones y recomendaciones no son imperativas, y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales. El carácter persuasivo de esas opiniones y recomendaciones se deriva de la legitimidad y racionalidad de la labor de la Comisión que se basa en su imparcialidad, experiencia y competencia técnica. La función técnica y la autoridad moral de la Comisión están ampliamente reconocidas, especialmente porque ha llevado a cabo su labor de supervisión durante más de 85 años, y debido a su composición, independencia y métodos de trabajo cimentados en el diálogo continuo con los gobiernos, teniendo en cuenta la información que transmiten las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto se ha reflejado en la incorporación de las opiniones y recomendaciones de la Comisión en legislaciones nacionales, instrumentos internacionales y decisiones de los tribunales.

16. Los expertos han proporcionado una declaración clara y sucinta del mandato que les ha conferido el Consejo de Administración. Dicho mandato sólo puede modificarse sustancialmente por decisión política de los órganos competentes de la OIT. Los debates y consultas celebrados hasta la fecha indican que la formulación propuesta por los expertos en su informe de 2014 constituiría una respuesta adecuada a las preocupaciones planteadas y sería objeto de consenso.

Medidas en caso de desacuerdo sobre la interpretación de un convenio

17. La mayoría de los interesados (incluidos los propios expertos) consideran legítimo que los mandantes de la OIT se encuentren en desacuerdo con la opinión de la Comisión de Expertos en relación con la aplicación o interpretación de un convenio, y así lo manifiesten. De hecho, desde sus inicios, la Constitución de la OIT prevé y establece expresamente esa posibilidad en su artículo 37, que se reproduce a continuación:

Artículo 37

1. 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.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, el Consejo de Administración podrá formular y someter a la aprobación de la Conferencia reglas para establecer un tribunal encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad

² OIT: *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2014 (I)*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014, párrafo 31.

relacionada con la interpretación de un convenio que le fuere referida por el Consejo de Administración o en virtud de los términos de dicho convenio. Cualquier fallo u opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia obligará a cualquier tribunal establecido en virtud del presente párrafo. Toda sentencia dictada por tal tribunal deberá ser comunicada a los Miembros de la Organización, y cualquier observación que éstos formulen al respecto deberá someterse a la Conferencia.

18. El Consejo de Administración ha debatido mucho, aunque sin resultados, las posibles medidas que pudieran adoptarse en virtud del artículo 37, 1) ó 37, 2), contra las cuales se plantearon objeciones en el pasado:
 - en el caso del artículo 37, 1), se considera que el recurso a la Corte Internacional de Justicia sería lento y complejo, que en cualquier caso no ofrecería respuestas prácticas y que sería contraproducente evidenciar la incapacidad de la OIT para resolver sus dificultades de manera interna.
 - en el caso del artículo 37, 2), se considera que el establecimiento de un tribunal (o mecanismo similar) podría socavar la autoridad de la Comisión de Expertos y utilizarse con demasiada frecuencia con fines de conveniencia política en lugar de buscar la claridad jurídica. También preocupan los costos que esto entrañaría.
19. Aunque hasta la fecha ha habido bastantes reticencias a utilizar cualquiera de las dos opciones previstas en el artículo 37 de la Constitución, los mandantes de la OIT no han sido capaces de alcanzar un consenso sobre cualquier otra forma de superar este escollo.
20. En esas circunstancias, y dada la improbabilidad de mantener un diálogo tripartito continuado que restablezca el consenso dentro del marco institucional vigente, así como la urgencia de superar el estancamiento actual, el Consejo de Administración deberá considerar con seriedad la posibilidad de adoptar medidas en virtud del artículo 37.
21. En las consultas se manifestó interés por examinar con mayor detenimiento las posibilidades de actuación en virtud de los artículos 37, 1) y 37, 2) y se expresaron opiniones divergentes en relación con las ventajas relativas que presentaba cada uno.
22. Las opiniones expresadas apuntaban a la necesidad de seguir examinando más detalladamente las posibles modalidades, costos y salvaguardias que irían aparejadas a cada una de estas opciones.
23. Además, existe la posibilidad de que la Conferencia examine las cuestiones derivadas de la aplicación de determinadas normas internacionales del trabajo cuando ésta haya dado lugar a diferencias de interpretación. Ahora bien, en la fase actual, parece improbable que esta medida resuelva los problemas ahora planteados. No obstante, es evidente que, junto con la Comisión de Expertos, la propia Comisión de Aplicación de Normas constituye un foro importante para la discusión tripartita de cuestiones que se planteen en relación con la aplicación de convenios específicos basada en las situaciones concretas de los países.

Funcionamiento y métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas y la Comisión de Expertos

24. Las consultas confirman el firme apoyo de los mandantes a las funciones y la autoridad de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y de la Comisión de Expertos en su calidad de componentes cruciales y complementarios del sistema de control.

25. Sin embargo, algunos aspectos relativos al funcionamiento de estos órganos son motivo de preocupación desde hace mucho tiempo, y algunos mandantes consideran que deben tenerse en cuenta en la respuesta general a las cuestiones pendientes.
26. Estas preocupaciones se inscriben en un contexto de aumento constante de la carga de trabajo de todas las partes del sistema de control. En primer lugar, esto se explica por el incremento del número de Estados Miembros y de las ratificaciones, así como por el mayor conocimiento y utilización de los mandantes de los mecanismos de presentación de memorias, reclamación y queja. En el cuadro que figura a continuación se proporcionan algunos indicadores de la evolución del volumen de trabajo de la Comisión de Expertos.

Información cuantitativa seleccionada sobre el sistema de control de la aplicación de normas de la OIT

	1990	2013	2014	Variación porcentual	
				2013-1990	2014-2013
Número de Convenios	171	189	189	10,5	0,0
Número de ratificaciones	5 508	7 919	7 929	43,8	0,1
Memorias solicitadas en virtud del artículo 22	1 719	2 207	2 319	28,4	5,1
Memorias recibidas en virtud del artículo 22	1 260	1 497	1 719	18,8	14,8
Páginas del informe de la Comisión de Expertos	580	917	674	58,1	-26,5
Número de expertos en la Comisión	20	18	18	-10,0	0,0

Fuente: OIT.

27. La preocupación que se expresa con mayor frecuencia es la relativa a la lista de casos seleccionados para su examen por la Comisión de Aplicación de Normas en cada reunión de la Conferencia.
28. Por lo general, se reconoce que los gobiernos no deberían intervenir en el establecimiento de la lista, y que ésta debe estar principalmente bajo la responsabilidad de los trabajadores y los empleadores. Ahora bien, por lo que se refiere a la selección de los casos, se ha insistido en la necesidad de utilizar criterios consensuados y objetivos más claros, que podrían responder a: la necesidad de hallar un equilibrio en cuanto a los convenios considerados, la cobertura regional, las orientaciones de los propios expertos sobre la gravedad de los casos, la transparencia general y la suficiente visibilidad de los casos de progreso.
29. En las consultas se hizo especial hincapié en que se debía garantizar la publicación puntual de una lista, y luchar contra las malinterpretaciones relativas al significado real de la inclusión de un Estado Miembro en la lista. Para muchos, el hecho de figurar en la lista constituye por sí mismo un reproche político, y por consiguiente es algo que debe evitarse, lo que tiene como consecuencia fuertes presiones y una politización que resultan perjudiciales para el proceso. La práctica instaurada que consiste en que los representantes de los empleadores y de los trabajadores tengan que justificar ante los miembros gubernamentales de la Comisión de Aplicación de Normas los criterios utilizados para la selección de casos ha resultado útil y podría seguir desarrollándose.
30. Las consultas han puesto de manifiesto algunas preocupaciones sobre el uso adecuado de los distintos componentes del sistema de control (las memorias examinadas por los expertos en virtud de los artículos 22 y 23 de la Constitución, las reclamaciones

presentadas en virtud del artículo 24, las quejas presentadas en virtud del artículo 26, así como los casos sometidos al Comité de Libertad Sindical) y la necesidad de que exista un equilibrio entre ellos. Se formularon preguntas en relación con el adecuado encaminamiento de las comunicaciones, el planteamiento de cuestiones de derecho o de práctica o de situaciones específicas y, además, sobre la posibilidad de utilizar diversos mecanismos sucesivamente y de forma gradual.

- 31.** La propia Comisión de Expertos se enfrenta a dificultades relacionadas con una mayor carga de trabajo, y en consecuencia ha estudiado con atención la necesidad de modificar sus métodos de trabajo. Ha tratado de aumentar el uso de solicitudes directas (no publicadas) a los Gobiernos, y de incluir observaciones más precisas en sus informes.
- 32.** Entre los mecanismos para hacer frente a este volumen de trabajo creciente figuran los ajustes de la frecuencia con que se solicitan las memorias a los gobiernos ratificantes, la mayor asignación de recursos y la introducción de sistemas de presentación de memorias en línea. Sin embargo, la carga de trabajo sigue planteando dificultades y se ha puesto sobre la mesa la cuestión de si existen maneras aceptables de moderar o racionalizar el flujo de comunicaciones que recibe el sistema de control y de asegurarse de que los asuntos que puedan resolverse de un modo más adecuado ante otras instancias se diriman ante ellas. Algunos mandantes incluso han propuesto la posibilidad de ampliar los ciclos de presentación de memorias para los convenios ratificados y de aumentar el número de miembros de la Comisión de Expertos.
- 33.** Habida cuenta de la opinión generalizada de que es importante garantizar la fuerza y autoridad del sistema de control, el Consejo de Administración podría estudiar medidas concretas que tengan por objeto mejorar los métodos de trabajo de los órganos de control, fortaleciéndolos y dotándolos de mayor autoridad.
- 34.** En concreto, el Consejo de Administración podría examinar: la metodología para decidir la lista de casos que se van a examinar en la reunión de la Conferencia, incluidas las medidas aplicables «por defecto»; la relación entre los distintos mecanismos de control; la posibilidad de adoptar medidas para asegurar el acceso al sistema de control de conformidad con la finalidad establecida de cada uno de sus componentes, y el posible margen para introducir nuevos ajustes en los ciclos de presentación de memorias sobre los convenios ratificados.
- 35.** En paralelo, la Oficina podría examinar también de qué manera presta apoyo a la labor de la Comisión de Expertos, así como las iniciativas encaminadas a garantizar que la Comisión de Expertos funcione con una dotación completa de expertos, a fin de optimizar la eficiencia de sus procesos de trabajo y de que los expertos aprovechen mejor el tiempo limitado de que disponen.
- 36.** Todas las partes son conscientes de la necesidad de garantizar el acceso al sistema de control a todos aquellos que lo necesitan. No obstante, dado que los criterios de admisibilidad suelen ser puramente formalistas, puede resultar instructiva la experiencia de diversos Estados Miembros en los que se han establecido mecanismos nacionales para resolver cuestiones que de otro modo se remitirían directamente a la OIT. Esos mecanismos requerirían un diseño cuidadoso y la aceptación tripartita. A este respecto, se podrían utilizar los procedimientos contemplados en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Las primeras experiencias con la cooperación técnica en relación con estos mecanismos resultaron fructuosas.
- 37.** En estas cuestiones debería seguir promoviéndose el diálogo entre los mandantes y la Comisión de Expertos, dado que en los últimos meses ha resultado fructífero.

El mecanismo de examen de las normas

38. La necesidad de alcanzar un pleno consenso tripartito sobre un sistema de control reconocido para aumentar la pertinencia de las normas internacionales del trabajo a través de un mecanismo de examen de las normas fue el núcleo de la «iniciativa relativa a las normas», una de las siete iniciativas para el centenario propuestas por el Director General en la reunión de 2013 de la Conferencia Internacional del Trabajo, y posteriormente aprobada por el Consejo de Administración. La tarea de garantizar la pertinencia constante de las normas internacionales del trabajo en el mundo del trabajo contemporáneo forma parte de las cuestiones normativas pendientes de resolver. En noviembre de 2011, el Consejo de Administración ya dio su acuerdo en principio respecto de la creación de un mecanismo de examen de las normas para estos fines. El éxito de la resolución de las dificultades relativas al sistema de control sentará las bases de la confianza y comprensión necesarias para que el mecanismo pueda funcionar.

La 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

39. Las consultas nos permiten albergar la esperanza de que, en la presente reunión, el Consejo de Administración esté en condiciones de hacer avanzar la construcción de un consenso en torno a las cuestiones pendientes relacionadas con el sistema de control de la aplicación de normas. Sin embargo, no estará en condiciones de concluir la tarea antes del inicio de la reunión de 2014 de la Conferencia Internacional del Trabajo. Es, pues, indispensable para el logro de los objetivos generales de la iniciativa relativa a las normas que la Comisión de Aplicación de Normas pueda desempeñar sus labores satisfactoriamente y que todas las partes se comprometan a contribuir a este fin.

Proyecto de decisión

40. *El Consejo de Administración:*

- a) *reafirma que para poder ejercer plenamente sus responsabilidades constitucionales es esencial que la OIT disponga de un sistema de control de la aplicación de normas que sea eficaz, eficiente y reconocido y reciba el apoyo de todos los mandantes;*
- b) *celebra que la Comisión de Expertos haya definido con claridad su mandato en su informe de 2014;*
- c) *considera necesario que se sigan examinando alternativas para solucionar cualquier cuestión o dificultad que pudiera plantearse en relación con la interpretación de un convenio;*
- d) *subraya la importancia fundamental del buen funcionamiento de la Comisión de Aplicación de Normas en el cumplimiento de su mandato en la 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, y*
- e) *reconoce que se podría examinar la adopción de determinadas medidas encaminadas a mejorar los métodos de trabajo del sistema de control de la aplicación de normas.*

41. El Consejo de Administración solicita pues al Director General que:

- a) prepare un documento para su 322.ª reunión de noviembre de 2014 en el que se expongan las posibles modalidades, alcance y costos de las medidas que pudieran adoptarse en virtud de los artículos 37, 1) y 37, 2) de la Constitución de la OIT para solucionar cualquier cuestión o dificultad que pudiera plantearse en relación con la interpretación de un convenio de la OIT;*
- b) presente a la 322.ª reunión del Consejo de Administración un calendario para el examen de las demás cuestiones que queden pendientes en relación con el sistema de control y para la puesta en marcha del mecanismo de examen de las normas;*
- c) siga mejorando la eficacia del apoyo que la Oficina presta a la Comisión de Expertos para el cumplimiento de su mandato;*
- d) adopte todas las medidas que sean necesarias para acelerar la provisión de los puestos vacantes en la Comisión de Expertos y proponga ajustes a los procedimientos aplicables para facilitar la consecución de este objetivo, y*
- e) siga manteniendo consultas oficiosas con todos los grupos del Consejo de Administración en relación con las cuestiones que se mencionan en esta decisión.*

42. Asimismo, el Consejo de Administración:

- a) insta a que continúe el diálogo oficioso entre la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, y*
- b) invita a la Comisión de Expertos a que continúe examinando sus métodos de trabajo con miras a seguir mejorando su eficacia y eficiencia. Como en ocasiones anteriores, los expertos tal vez estimen oportuno comunicar los progresos realizados en su informe anual y a través del diálogo que mantengan con la Comisión de Aplicación de Normas.*

43. Además, el Consejo de Administración:

- a) recomienda a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia que considere la posibilidad de convocar a su Subcomisión sobre los Métodos de Trabajo para que haga balance de las disposiciones vigentes y elabore nuevas recomendaciones sobre los métodos de trabajo de la Comisión, y*
- b) insta a todas las partes interesadas a que contribuyan a que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia concluya satisfactoriamente sus labores en la 103.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.*