

Capítulo 7

Procedimientos básicos que rigen la acción normativa de la OIT:

3) Reclamaciones y quejas

La OIT se apoya primordialmente en los procedimientos regulares descritos en el capítulo 6 para vigilar la aplicación de los convenios y recomendaciones. No obstante, la Constitución de la OIT prevé también dos procedimientos para examinar las denuncias precisas de que algún país no cumple debidamente lo dispuesto por un convenio ratificado, o, en otras palabras, el procedimiento de reclamación y el procedimiento de quejas.

Reclamaciones

El procedimiento de reclamación está regido por los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, así como por un reglamento adoptado por el Consejo de Administración. Fundamentalmente, el procedimiento funciona de la manera siguiente: cualquier organización de empleadores o de trabajadores, ya sea nacional o internacional, puede dirigir a la OIT una reclamación si, a su juicio, un Estado Miembro está en falta por no hacer observar dentro de su jurisdicción alguna disposición de uno de los convenios que ha ratificado; el Consejo de Administración puede comunicar esta reclamación al gobierno interesado para que la comente si lo desea. Si dentro de un plazo prudencial el Consejo no recibe comentarios, o si los que recibe no le parecen satisfactorios, puede hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida. Cuando así sucede, también indica en sus conclusiones qué aspectos, entre los mencionados en la reclamación, considera resueltos o, por el contrario, considera que exigen nuevas medidas o aclaraciones. En la práctica, el examen de las reclamaciones se encomienda a una comisión integrada por tres miembros del Consejo de Administración (elegidos entre los miembros que representan, respectivamente, a gobiernos, empleadores y trabajadores), que eleva informe al Consejo.

Quejas

La Constitución de la OIT, en sus artículos 26 a 29 y 31 a 34, también prevé un procedimiento mucho más complejo para examinar quejas o protestas. Conforme a este procedimiento, cualquier Estado Miembro puede presentar a la OIT una queja contra otro Miembro si piensa que éste no ha tomado medidas para cumplir de hecho un convenio que ambos hayan ratificado. El Consejo de Administración puede poner en marcha el mismo procedimiento, por iniciativa propia o porque ha recibido una queja de un delegado (gubernamental, empresarial u obrero) ante la Conferencia Internacional del Trabajo.

El Consejo, cuando ha recibido una queja, puede nombrar una comisión de encuesta para que la examine. Las comisiones de esta índole están integradas por tres personas eminentes designadas en su calidad personal. La naturaleza casi judicial de su trabajo y la total independencia con que podrán actuar están reflejadas en el hecho de que deben hacer una declaración solemne, comprometiéndose a «ejercer sus funciones y atribuciones con honor y abnegación, completa imparcialidad y en toda conciencia». Además, la Constitución dispone que todos los Miembros, los concierna o no directamente la queja, deben poner a disposición de la comisión todas las informaciones relacionadas con el objeto de dicha queja que tengan en su poder. La comisión, después de examinar detenidamente el caso, debe exponer en un informe el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos que permitan determinar la esencia del litigio, así como recomendaciones sobre lo que debiera hacerse para atender a la queja. Aparte estas disposiciones, no hay reglas estrictas que impongan a la comisión de encuesta un procedimiento dado; pueden determinarlo ellas mismas ateniéndose a las disposiciones pertinentes de la Constitución de la OIT y a las directrices generales fijadas por el Consejo de Administración. Los casos examinados han sido en su mayor parte tan espinosos y controvertidos que, si el Consejo de Administración les hubiera dictado normas rígidas, habría sido difícil, si no imposible, que una comisión de encuesta llegase a resultados positivos. El Consejo ha reconocido que las comisiones de encuesta deberían no sólo examinar todas las informaciones que les sometan las partes o terceros en apoyo de estas últimas, sino también hacer por sí mismas todo lo necesario para conseguir informaciones completas y objetivas sobre los asuntos en causa.

Las comisiones de encuesta examinan con detenimiento todas las cuestiones de hecho y de derecho, piden a las partes declaraciones verbales

y pruebas escritas, envían invitaciones para que presenten comunicaciones análogas a los países limítrofes de las naciones o territorios implicados en la queja o ligados con ellos por importantes relaciones comerciales, así como a diversas organizaciones no gubernamentales (y en particular a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores), y toman testimonio a testigos, algunos de los cuales comparecen por iniciativa de la comisión, mientras que otros lo hacen a solicitud de parte. En la gran mayoría de los casos, las comisiones completan las audiencias con investigaciones en el país mismo.

Una vez presentado el informe de la comisión de encuesta al Consejo de Administración y a cada uno de los gobiernos interesados en la queja, es publicado. Se da entonces un plazo de tres meses a dichos gobiernos para indicar si aceptan o no las recomendaciones de la comisión. En caso de que alguno de ellos no las acepte, puede someter la queja a la Corte Internacional de Justicia, que a su vez puede confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones de la comisión, siendo su decisión inapelable. Hasta ahora ningún gobierno ha apelado ante la Corte Internacional.

Por último, hay un aspecto del procedimiento que cabe mencionar: las comisiones de encuesta acompañan sus recomendaciones con una solicitud a los gobiernos interesados de que faciliten indicaciones, en sus memorias periódicas a la OIT, sobre las medidas que hayan tomado para dar efecto a las recomendaciones del caso. Así se establece un nexo entre el procedimiento especial de queja y el procedimiento normal de control, con lo cual la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia sobre Aplicación de Convenios y Recomendaciones pueden examinar a intervalos regulares las medidas tomadas y los progresos realizados por los gobiernos a este respecto.

Utilidad de los procedimientos de reclamaciones y de quejas

Durante largo tiempo se utilizaron muy poco los procedimientos de reclamación y de quejas. Sin embargo, desde hace algunos años ha habido un aumento sensible del número de casos. Conviene señalar que, la mayor parte de las veces, el mecanismo normal de control basado en el examen de las memorias por la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia responde a las necesidades.

En el capítulo anterior vimos cuán importante es el papel que pueden desempeñar allí las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tanto al hacer comentarios sobre las memorias de los gobiernos como al participar en el trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas. En conjunto, esas organizaciones deben de haber juzgado preferible participar activamente de esa manera en el proceso de control que utilizar procedimientos constitucionales más formales. En cuanto a los gobiernos, puede concebirse que se abstengan de presentar quejas en virtud del artículo 26 de la Constitución, tanto por el carácter hostil que podría atribuirse a tal iniciativa como, a la vez, por el riesgo de que tales quejas susciten contraprotestas en represalia.

No obstante, tienen que existir procedimientos excepcionales del tipo de los descritos, porque sirven de último recurso cuando se ha comprobado que el mecanismo de control ordinario no basta y que se necesita un examen más a fondo. Es incluso indispensable, cuando surgen desavenencias graves sobre la aplicación de convenios ratificados (las más de las veces los relativos a los derechos humanos fundamentales, y a veces a causa de tensiones políticas), que la OIT disponga de procedimientos que ofrezcan garantías de examen imparcial y minucioso. Ellos pueden inspirar a las partes interesadas la confianza necesaria para que se avengan a colaborar de lleno en el procedimiento y acepten las conclusiones que surjan del examen.

Estudios e investigaciones especiales

Hemos expuesto los sistemas previstos para que la OIT reciba y examine las denuncias de incumplimiento de los convenios ratificados, y en el capítulo siguiente describiremos los procedimientos para atender a las denuncias de infracción de los derechos sindicales. Pero, además, en momentos diversos se han emprendido estudios especiales (llamados a veces «*ad hoc*», o sea «para el caso»), de alcance general o circunscritos a un país, con objeto de aclarar situaciones que daban lugar a controversias y, con las normas de la OIT como base, preparar el terreno para otras medidas, ayudando a los gobiernos a considerar y resolver problemas sociales de actualidad. Esos estudios se han referido casi siempre al trabajo forzoso o a la libertad sindical.

Entre los estudios de alcance general merecen mención especial los efectuados en 1951 por el Comité Especial del Trabajo Forzoso, creado

conjuntamente con las Naciones Unidas, y en 1959 por un comité homónimo de la OIT. Sus investigaciones sobre el trabajo forzoso contribuyeron a modificar de manera radical la política y los hábitos en un número apreciable de países, y también llevaron a la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1957, del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105). En lo que concierne a la libertad sindical, un comité compuesto de personalidades independientes, bajo la presidencia de lord MacNair, ex presidente de la Corte Internacional de Justicia, llevó a cabo en 1955-1956 un importante estudio sobre el grado en que las organizaciones de empleadores y de trabajadores actuaban sin dominación o control del gobierno.

También se han realizado varios estudios o investigaciones sobre la situación en determinado país. Citaremos un solo ejemplo. En 1967, el Consejo de Administración creó un grupo de estudio, formado por tres personalidades independientes, para que examinara la situación laboral y sindical en España. Su creación había sido solicitada por el Gobierno de España que en aquel entonces no había ratificado los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical. En julio de 1969, el grupo de estudio sometió su informe final, con una descripción detallada y una evaluación de la situación. Este informe constituyó un elemento importante en las discusiones y la evolución posteriores, evolución que condujo en la primavera de 1977 a la adopción de una nueva ley sindical, que da vigencia en gran parte a las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98, y a la ratificación de estos dos Convenios por España.

En épocas más recientes se realizaron estudios especiales acerca de la situación sindical y las relaciones laborales en ciertos países de Europa, para dar efecto a resoluciones adoptadas por la Conferencia Regional Europea. Estos estudios, que estuvieron a cargo de funcionarios de la OIT, se sometieron a un grupo de trabajo tripartito del Consejo de Administración, y luego al Consejo mismo. Entre 1984 y 1986 se llevaron a cabo y se publicaron cinco estudios en total, concernientes a Austria, España, Hungría, Noruega y Yugoslavia. Tales estudios pueden favorecer un mejor conocimiento de las normas y poner de manifiesto los medios más apropiados para aplicarlas.

Temas de discusión

1. Indique las posibilidades de que disponen las organizaciones de trabajadores para participar en los procedimientos de reclamaciones y quejas.
2. ¿Ya ha presentado alguna reclamación su organización sindical ? ¿El delegado de los trabajadores de su país ante la Conferencia Internacional del Trabajo ya ha presentado alguna queja?
3. A su parecer, ¿qué provecho pueden sacar los sindicatos de los procedimientos de reclamaciones y quejas?

Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

Geraldo W. von Potobsky y Héctor G. Bartolomei de la Cruz: *La Organización Internacional del Trabajo*. Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990, págs. 112-120 y 139-150.

OIT: *Los sindicatos y la OIT*. Manual de educación obrera, 2.^a edición (revisada), Ginebra, 1990.