

CAPÍTULO IX

LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN PROCESAL DE LA OIT PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LIBERTAD SINDICAL EN LATINOAMÉRICA

1. En este capítulo hemos de estudiar, siguiendo el mismo plan y el orden adoptado en el capítulo vi al exponer el sistema de control utilizado por la OIT, las más importantes aplicaciones de este sistema a países latinoamericanos. De tal modo será posible describir lo hecho por la OIT respecto de América Latina para controlar la aplicación de las normas y principios de la Constitución, de las convenciones, recomendaciones y resoluciones pertinentes, referentes a los derechos humanos en general y a la libertad sindical en particular.

2. El control permanente de oficio, de acuerdo con los artículos 19 y 22 de la Constitución es ejercido por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y por la Comisión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Este control al que ya nos hemos referido en el capítulo vi, se dirige al análisis de la situación de todos los miembros de la OIT, tanto respecto de las razones que han tenido para no ratificar los convenios aprobados por la Conferencia, como con relación a las medidas adoptadas para aplicar los convenios ratificados.

Naturalmente en estos estudios hechos por los dos órganos citados han sido objeto de atención la situación de los países latinoamericanos con respecto a la ratificación y aplicación de los convenios en general y, en particular, de los convenios y recomendaciones directamente relacionados con los derechos y libertades humanos.

Así, por ejemplo en 1973, al procederse a realizar el estudio general, por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, examen que no se había efectuado desde 1959, la Comisión, convencida de que los temas regulados por los Convenios 87 y 98 "son fundamentales y suscitan una preocupación permanente de la Organización", ya que tienen por objeto "promover y garantizar ciertos derechos humanos fundamentales para proteger la libertad, la igualdad y la dignidad del hombre",¹⁶⁰ hizo un análisis global en el que, en cuanto a América Latina, se estudió, en función de las respuestas recibidas de los gobiernos, las perspectivas de ratificación de esos

dos convenios por parte de los Estados que aún no lo habían hecho y las dificultades que obstaban a esas ratificaciones.

Con respecto al Convenio 87, se estudiaron las cuestiones que han impedido su ratificación por parte de Brasil, el Salvador y Venezuela. Brasil señaló la existencia de disposiciones legales en su derecho, relativas a la intervención de las autoridades en las elecciones sindicales. A este respecto la Comisión señaló que una legislación que tienda precisamente a garantizar los derechos fundamentales de los afiliados sindicales y su participación democrática en la administración de las organizaciones sindicales, no constituye una infracción al Convenio y por tanto no plantearía problema alguno para la ratificación.

Venezuela hizo referencia a que, según su legislación, las organizaciones sindicales pueden ser disueltas o suspendidas por la autoridad administrativa. Sobre este punto la Comisión especificó que para que sea compatible con el convenio, la legislación nacional debería garantizar el derecho de apelación ante las autoridades judiciales contra las medidas administrativas de esta naturaleza y que la decisión administrativa no debería cobrar efecto hasta el momento en que expire el período reglamentario para incoar un recurso de apelación o hasta la confirmación de la decisión por la autoridad judicial.

El gobierno del Brasil también indicó que según su legislación la afiliación internacional de los sindicatos está sujeta a acuerdo del presidente de la República.

El Salvador finalmente, planteó problemas referentes al artículo 9 del convenio y a la situación de las fuerzas armadas y de la policía a este respecto. Sobre este punto la Comisión recordó que, según el artículo 9, el grado de aplicación de las garantías del convenio respecto de la policía y de las fuerzas armadas se determinará por la legislación nacional. Por tanto, los Estados que ratifiquen el convenio pueden decidir libremente la medida en que el derecho de sindicación ha de aplicarse a estas personas, así como, si lo consideran oportuno, excluirlas completamente de la protección garantizada por el convenio.

La Comisión señaló, en cuanto a las perspectivas de ratificación del Convenio 87, las posibilidades favorables, en principio, existentes en los casos de Colombia y Venezuela.¹⁶¹

En lo que se refiere al Convenio 98, la Comisión estudió las dificultades para la ratificación en los casos de México y El Salvador.¹⁶² En cuanto a México, su gobierno indicó que su legislación nacional permite la inclusión en los convenios colectivos de cláusulas de seguridad sindical y que ello impide o dificulta la posibilidad de ratificación. La Comisión recordó, al contestar este punto, que en las labores preparatorias del convenio la Comisión de Relaciones de Trabajo de la 32 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1949), después de haber examinado diversas fórmulas para tener en cuenta la cuestión de las cláusulas de seguridad sindical en relación

con el convenio, se convino finalmente en expresar la opinión de que el convenio no podía interpretarse de ninguna manera en el sentido de una autorización o prohibición de cláusulas de seguridad sindical, ya que este asunto debía reglamentarse de conformidad con la práctica nacional.

En lo que se refiere a El Salvador, el gobierno de ese país hizo la misma referencia a la dificultad que le plantea el artículo 5 del Convenio 98, que había expuesto sobre el artículo 9 del Convenio 87 sobre la aplicación de la legislación sindical a las fuerzas armadas y a la policía, y la Comisión contestó en los mismos términos que había expuesto respecto de la salvedad hecha al artículo 9 del Convenio 87.

Sobre las perspectivas de ratificación del Convenio 98, la Comisión señaló, en lo que se refiere a Colombia, que el Senado de este país había aprobado la ratificación del Convenio 98 en primera lectura en 1972.¹⁶³

Estudios similares a éste sobre los Convenios 87 y 98 se han realizado o se efectuarán sobre los otros convenios particularmente relacionados con los derechos y libertades del hombre. En tal sentido deben destacarse los efectuados sobre el trabajo forzoso (Convenios números 29 y 105) y en 1974 y sobre la discriminación (Convenios números 100 y 111), en los que también hay, naturalmente, observaciones relativas a países de América Latina, que presentan un interés similar a las que hemos reseñado con referencia a los Convenios sobre libertad sindical.

3. No nos es posible analizar todos los informes, año tras año, de las dos Comisiones, la de Expertos y la de la Conferencia, respecto de la situación de los países latinoamericanos en cuanto a las ratificaciones, y si han sido ratificados, de la aplicación de los convenios especialmente vinculados con los derechos humanos.

Por ello tomaremos sólo dos ejemplos: el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones correspondiente al año 1974¹⁶⁴ y el informe de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia del año 1975,¹⁶⁵ que compararemos con las conclusiones del presentado en 1974.¹⁶⁶ Estos documentos bastan para mostrar la forma y las tendencias seguidas tradicionalmente, ya que estos elementos se han mantenido inamovibles en lo esencial, en los informes de las dos Comisiones.

El informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones correspondientes al año 1974, basado, como se sabe, en las memorías enviadas por los gobiernos sobre los convenios ratificados,¹⁶⁷ contiene referencia y observaciones relativas a la aplicación de estos convenios ratificados por parte de los países latinoamericanos, que ilustran adecuadamente los problemas a que tradicionalmente se ha enfrentado y enfrenta en el continente la aplicación de estos convenios. En esta Comisión de dieciocho

miembros actúan hoy tres latinoamericanos, elegidos en función de su alta competencia jurídica y de su integridad. Son ellos los profesores Enrique García Sayán del Perú, Isidoro Ruiz Moreno de la Argentina y Arnaldo Lopes Sussekind del Brasil.

En el año 1974 como ya indicamos la Comisión de Expertos realizó un estudio preliminar sobre la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (número 111) y sobre la igualdad de remuneración sin distinción de sexo (Convenio número 100). En el caso de este último se señaló la utilidad de los contactos directos habidos con la Argentina para la adopción de medidas dirigidas a salvar observaciones respecto al incumplimiento del convenio y en el caso del número 111 se hicieron observaciones sobre los métodos para aplicarlo por parte de Trinidad y Tobago y sobre las posibilidades de ratificación por lo que se refiere a Bahamas y Jamaica.

En la parte III del informe se analiza el resultado de la aplicación de los contactos directos para resolver problemas de aplicación que han dado positivos resultados.¹⁶⁸ Estos contactos estuvieron dirigidos, en los casos de Argentina y Bolivia, al control relativo a los Convenios 87 y 100, cuya relación directa con los problemas de los derechos humanos es obvia.

En el análisis específico de las memorias sobre los convenios ratificados (parte V), la Comisión de Expertos señaló la omisión de 21 Estados de enviar las memorias a que están obligados por la Constitución. De estos 21 países, 5 son latinoamericanos (Barbados, Ecuador, Chile, Trinidad y Tobago y Uruguay).¹⁶⁹

La Comisión señaló los casos de progreso en la aplicación de convenios ratificados, casos en que es posible expresar satisfacción por la medidas adoptadas por los gobiernos para introducir los cambios necesarios en su legislación o práctica como resultado de comentarios anteriores y formulados por la Comisión. De los 42 casos enumerados, diez son latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Venezuela).

En 1975 la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo, que actúa sobre la base del informe previo de la Comisión de Expertos, señaló, como ya lo hemos recordado, la importancia del análisis regional de la aplicación de los convenios por las Conferencias Regionales y las Comisiones Consultivas.¹⁷⁰

Como es sabido, la Comisión prepara desde hace varios años una lista de casos, graduados según su gravedad, de Estados que no han cumplido con las obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT respecto de los convenios o que han violado éstos. En 1975 la Comisión mantuvo el orden y procedimientos aplicados en los años anteriores. La inclusión en la lista es siempre objeto de un amplio debate en el que se da oportunidad a los

gobiernos interesados de suministrar información complementaria respecto de la enviada a la Comisión de Expertos. En el tercer *ítem* (“No se ha suministrado durante los últimos cinco años ninguna memoria solicitada en virtud de los párrafos 5, 6 y 7 del artículo 19 de la Constitución sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones”) se incluyó a un país latinoamericano: Bolivia. En el cuarto (“No se ha suministrado información alguna que indique que se hayan tomado medidas para someter a las autoridades competentes los convenios y recomendaciones adoptados de la 51a. a la 58a. reuniones de la Conferencia [1967-1973]”) sólo hay dos países y los dos son latinoamericanos: Haití y Honduras. En el quinto (“No se ha recibido ninguna información referente a todas o a la mayoría de las observaciones o solicitudes directas de la Comisión de Expertos respecto de las que se había pedido información”) se incluye a Haití. En el sexto (“El gobierno se ha abstenido de participar en el debate relativo a su país, no obstante las reiteradas citaciones de la Comisión de la Conferencia”) se encuentra la República Dominicana.¹⁷¹

Es útil comparar la lista especial del año 1975 con la elaborada en el año 1974. En este año no se encontraba ningún país latinoamericano en los tres primeros *ítems*. En el cuarto aparece Honduras, a la que se agregó en 1975 Haití. En el quinto aparecen Costa Rica, Chile y Haití. En 1975 la lista quedó reducida al caso de Haití. En el sexto Costa Rica y Haití, que desaparecen en 1975, para incluirse, en cambio, a la República Dominicana.

Esta lista —la inclusión en la cual no constituye, como ya indicamos, una sanción, sino que está dirigida a provocar que se salven omisiones y se corrijan criterios— ha tenido como consecuencia en América Latina que múltiples países incluidos en ella hayan actuado luego en forma tal que las observaciones han podido ser salvadas y las violaciones y omisiones corregidas. En este sentido ha tenido en nuestro continente un efecto positivo, lo que se comprueba sobre todo si se comparan las listas de 1974 y 1975 con las elaboradas en los años 1966-1970.

Luego de señalar que dos países latinoamericanos no habían participado en el examen por la Comisión de los casos que les concernían, ésta manifestó en 1975 su preocupación por los graves problemas que se presentan en estos dos países: Haití y Paraguay. El gobierno de Haití no ha respondido a las observaciones de la Comisión de Expertos; además, se han observado graves casos de violación de cierto número de convenios incluidos, en particular, los Convenios números 1 y 30 sobre las horas de trabajo, los Convenios números 24 y 25 sobre el seguro de enfermedad, el Convenio número 100 sobre la igualdad de remuneración, el Convenio número 105 sobre la abolición del trabajo y forzoso y los Convenios 42, 81 y 90. En lo que concierne al Paraguay, se han formulado diversas quejas sobre el trato de las poblaciones

aborígenes de este país por las autoridades que afectan la aplicación del Convenio sobre las poblaciones indígenas y tribales, 1957 (número 107).¹⁷²

En el extenso informe de la Comisión correspondiente al año 1975 se incluyen diversos anexos. En el primero, relativo al estudio de las memorias sobre la aplicación por los países ratificantes del Convenio número 100 (igualdad de remuneración), 1955, hay una referencia al Perú. En el anexo sobre las observaciones generales relativas a diversos países, hay referencias a Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. En el capítulo B (observaciones e informaciones sobre aplicación de los convenios) hay un extenso análisis de la posición del Uruguay sobre los Convenios números 24 y 25 (seguro de enfermedad, industria y agricultura), 1927;¹⁷³ del Perú sobre el Convenio número 56 (seguro de enfermedad de la gente de mar), 1936; México sobre el Convenio número 62 (medidas de seguridad, edificación), 1937;¹⁷⁴ Costa Rica sobre el Convenio número 114 (contrato de enrolamiento de pescadores), 1959.¹⁷⁵ Asimismo se analizó, con respecto a Colombia, la aplicación del Convenio número 107 (poblaciones indígenas y tribales), 1957.¹⁷⁶

Particular interés tienen las observaciones sobre los Convenios números 87 y 98. En cuanto al 87, se analizó el caso de Honduras.¹⁷⁷ En este caso, luego de examinarse alegaciones de que el Código del Trabajo de Honduras violaba el principio de la libertad sindical por la supresión sin garantías de toda forma posible de ejercicio del derecho de huelga y la imposición en estos casos del criterio de que sólo podría haber un sindicato por empresa, la Comisión tomó nota con preocupación de que varias disposiciones del Código del Trabajo están en contradicción con el Convenio número 87, ratificado por Honduras hace 19 años. La Comisión espera que se introducirán cambios fundamentales en el Código del Trabajo en los puntos planteados por la Comisión de Expertos, especialmente los artículos 475, 504, 537 y 541. La Comisión urge que se tomen medidas a la brevedad posible con el objeto de lograr cambios reales en el Código del Trabajo sobre estas cuestiones.

En lo que se refiere al Convenio número 98, se incluye en el informe una extensa exposición del Brasil en especial sobre la imposibilidad legal de los funcionarios públicos de sindicarse y de ejercer el derecho de huelga, sin comentarios de la Comisión,¹⁷⁸ ya que el gobierno anunció sobre este punto su deseo de comunicar más informaciones para el año 1976.

En 1974,¹⁷⁹ en lo que se refiere al Convenio número 87, hubo una buena referencia a Costa Rica, en base a una información suministrada por el gobierno respecto de la eventual derogación del artículo del Código Penal que tipifica el delito de huelga y de incitación a la huelga en los servicios públicos, sin comentarios de la Comisión.

Por el contrario hay un extenso análisis también sobre la aplicación de este convenio por parte de Guatemala, basado en las observaciones hechas por la Comisión de Expertos, respecto a la intervención gubernamental en los sindi-

catos, la prohibición del derecho de huelga a los trabajadores gubernamentales, la interdicción de crear sindicatos minoritarios, etcétera, casos señalados como extremos en que el Decreto 21-71 vulnera el Convenio número 87. Como este decreto habrá de ser sustituido por el Código de Trabajo en elaboración, y luego de un amplio debate, la Comisión tomó nota de que el representante gubernamental estaba conforme con someter el proyecto a la Oficina y que, por consiguiente, resultaba inútil llegar a una conclusión. La Comisión había tropezado con un dilema ya que no se había podido examinar el contenido del proyecto de nuevo código del trabajo.

En el caso de Trinidad y Tobago el gobierno anunció la creación de una Comisión Tripartita para estudiar las medidas susceptibles de adecuar la legislación laboral del país a las observaciones de la Comisión de Expertos. La Comisión acogió con agrado las medidas adoptadas. Expresó su esperanza de que las que estaban siendo tomadas por la Comisión Tripartita darían resultados concretos el año próximo y pondrían a la legislación nacional en plena conformidad con el convenio.

En cuanto al Convenio número 98, hay en el informe de la Comisión de la Conferencia correspondiente a 1974, una referencia a Guatemala que remite a las observaciones hechas sobre ese país con respecto al Convenio número 87.

Esta rápida enumeración de la forma en que la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia han analizado en los dos últimos años los problemas referentes a la ratificación y aplicación de los convenios en América Latina, muestra la importancia del control permanente de oficio ejercido por la OIT.

Pero naturalmente este procedimiento, pese a su interés y relevancia, sólo adquiere su plena efectividad y sentido en relación y complementado por los otros procedimientos de control de tipo contencioso. En efecto, el control permanente de oficio, basado en el análisis de las memorias enviadas por los gobiernos, carece muchas veces de elementos de juicio esenciales, ya que sólo se funda en informaciones de fuente gubernamental. Por lo demás ha tenido el defecto —o mejor dicho la carencia— de que se traduce en un estudio puramente formal, resultado, en cuanto a la aplicación de los convenios, de la confrontación de las normas de éstos con las disposiciones legales o administrativas adoptadas para su cumplimiento, sin que en general sea posible estudiar la realidad laboral, sindical y social de esos países. Por lo demás, en el caso de regímenes que, cosa común en Latinoamérica, tenían una tradición de respeto y acatamiento de las normas internacionales del trabajo y que luego, como resultado de graves conmociones políticas, han sido sucedidos por gobiernos de fuerza, de facto o radicalmente autoritarios, el sistema de control permanente resulta ineficaz y excesivamente formalista.

Es por ello que, sin ser complementados por los otros procedimientos de

control que existen dentro de la Organización y que están interrelacionados entre sí —ya que las conclusiones a las que se llega como resultado de la puesta en práctica de los otros procedimientos son remitidos para su consideración y vigilancia en cuanto a la aplicación y cumplimiento de sus conclusiones a la Comisión de Expertos—, los procedimientos permanentes de oficio no tendrían la significación que sólo pueden adquirir en relación y debidamente coordinados, con los restantes procedimientos de control existentes en la OIT.

4. Entre los procedimientos contenciosos aplicables al conjunto de los convenios y recomendaciones, en su proyección a los casos planteados por los países latinoamericanos, veremos en primer lugar el procedimiento de queja establecido en los artículos 26 a 34 de la Constitución.

Ya nos hemos referido a este procedimiento en el párrafo 3 del capítulo vi. Ahora sólo estudiaremos los casos en que el procedimiento de queja se ha aplicado a países latinoamericanos.

La resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 59a. Reunión, el 24 de junio de 1974, sobre los derechos humanos y sindicales en Chile, cuyo texto completo puede leerse en el anexo, invitó al Consejo de Administración a que encargara al director general que constituyera, de conformidad con el artículo 26, párrafos 3 y 4 de la Constitución, una Comisión de Encuesta para estudiar la no aplicación por Chile del Convenio sobre las horas de trabajo (industria) 1919 (número 1) y del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) 1958 (número 111).

La razón de que la queja fundada en el artículo 26 habría de basarse en la no aplicación de los Convenios 1 y 111, radicó en que las violaciones más graves que se imputaban al gobierno chileno en la OIT, es decir, las relativas a la libertad sindical, se referían a los Convenios 87 y 98 que Chile no había ratificado. Por eso, para estas violaciones se previó la actuación de la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical.¹⁸⁰

La resolución de la Conferencia habría de constituir una incitación, llamada en su texto "invitación", al Consejo de Administración que, de acuerdo con el párrafo 4 del artículo 26, puede de oficio iniciar el procedimiento de "queja" (artículos 26-34), cuando un miembro no ha "adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio" de un convenio ratificado (artículo 26, párrafo 1).

El Consejo de Administración, en su 193a. sesión,¹⁸¹ decidió establecer una Comisión de Encuesta, integrada por los señores José Luis Bustamante y Rivero (ex presidente de la Corte Internacional de Justicia y ex presidente del Perú), Jacques Ducoux (consejero de Estado, Francia) y H. S. Kirkaldy (profesor de la Universidad de Cambridge, Reino Unido).

La integración de la Comisión de Encuesta, dada la estrecha relación de las cuestiones materia de su labor con las que debía tratar la Comisión de

Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical en Chile, designada también por el Consejo de Administración en su 193a. sesión, fue la misma que la resuelta para esta Comisión.

La Comisión de Encuesta realizó un trabajo profundo y exhaustivo, al mismo tiempo que rápido, y el 8 de mayo de 1975 terminó su extenso y documentado informe.¹⁸² Tuvo la oportunidad de visitar la República de Chile y de actuar en su territorio, en virtud de la aceptación por parte del gobierno chileno de la solicitud que al respecto se le dirigió.

El Consejo de Administración tomó conocimiento de este informe en su 196a. Reunión (mayo de 1975), pero la discusión que se originó estuvo dirigida a la consideración del otro informe, es decir, el de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical,¹⁸³ que atraía mucho desde el punto de vista político. Incluso el representante designado por Chile para intervenir en el debate en el Consejo, que sólo tenía preceptivamente derecho de hablar en el procedimiento de la Comisión de Encuesta, se refirió en su discurso únicamente al informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, lo que motivó una precisión del delegado de México, al que dio la razón el presidente del Consejo. A propuesta del presidente el Consejo tomó nota del informe de la Comisión de Encuesta.¹⁸⁴

La Conferencia Internacional del Trabajo, en su 60a. Reunión, en 1975, adoptó una resolución sobre los derechos humanos y sindicales en Chile, en la que se tomó nota del informe de la Comisión de Encuesta, así como de sus recomendaciones e invitó encarecidamente al gobierno de Chile a que derogara los textos y las prácticas que permiten despidos por motivos u opiniones políticos, en violación del Convenio número 111, que presentase al Consejo informes y memorias sobre la aplicación del Convenio sobre discriminación (empleo y ocupación) 1958 (111) y que el gobierno informara en fechas regulares, en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución sobre la aplicación de este convenio y, en particular, sobre el curso dado a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.¹⁸⁵

Es decir que el órgano de control permanente de la aplicación de los convenios ratificados, la Comisión de Expertos, deberá seguir y vigilar el proceso de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión por parte del gobierno de Chile. Una vez más se coordinan y relacionan así, los diferentes procedimientos de control existentes en la OIT.¹⁸⁶

Este procedimiento de queja y el resultante de la acción paralela de la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical estaban estrechamente vinculados por su origen, por los hechos que los motivaron, por algunos aspectos procesales (visita a Chile, testimonios, etc.) y por el hecho de que los dos fueran cumplidos por comisiones integradas por las mismas personas. De aquí la imposibilidad de separarlos en su análisis y

en la consideración de los hechos. Sólo por razones metodológicas los estudiamos por separado, pero vinculando el análisis de los procedimientos seguidos y de los dos informes.

En la 61a. Reunión de la Conferencia General (1976), se volvió a presentar por parte de diversos delegados trabajadores un proyecto de resolución "sobre los derechos humanos y las libertades sindicales en Chile". Este proyecto reiteraba los pronunciamientos hechos por la Conferencia en 1975 y se remitía a las conclusiones de la Comisión de Encuesta, proyectando diversas medidas para el cumplimiento de las recomendaciones de la misma.¹⁸⁷ Frente al resultado de la votación en la Comisión de Resoluciones de la Conferencia, de la que se dedujo que la mayoría de los miembros gubernamentales y empleadores no deseaban examinar las resoluciones, se adoptó por consenso y en plenario, una moción en virtud de la cual la Conferencia se abstuvo de todo comentario en cuanto al fondo sobre las resoluciones y se pidió al director general que transmitiera el texto de los proyectos en cuestión al Consejo de Administración para su información en el marco de sus actividades normales.¹⁸⁸

Examinemos ahora, someramente, el informe de la Comisión de Encuesta. El informe se divide en cuatro partes.

La primera trata de los antecedentes del asunto, es decir el análisis de la resolución de la Conferencia que inició el procedimiento, el estudio de las normas aplicables de la Constitución referentes a las quejas respecto de la observancia de los convenios ratificados y la enumeración de las medidas adoptadas por el Consejo de Administración a raíz de la resolución de la Conferencia.

La segunda parte se refiere al procedimiento seguido por la Comisión. Luego de recordar la declaración solemne prestada por sus miembros, "cuyo tenor corresponde a la de la que prestan los jueces de la Corte Internacional de Justicia", comprometiéndose a ejercer sus deberes y atribuciones con honor y abnegación, completa imparcialidad y en toda conciencia, el informe resume las decisiones adoptadas por la Comisión acerca de su procedimiento. Al respecto cabe especificar que la Comisión ofreció al gobierno de Chile la posibilidad de enviar una declaración escrita sobre la materia de la queja. Asimismo las organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores con estatuto consultivo ante la OIT (Confederación Internacional de Organismos Sindicales Libres, Confederación Mundial del Trabajo, Federación Sindical Mundial y Organización Internacional de Empleadores) tendrían la misma posibilidad. Estas comunicaciones serían transmitidas al gobierno de Chile que tendría, a su vez, un plazo perentorio para presentar sus observaciones.

La Comisión especificó que se escucharan testimonios y que se solicitaran al gobierno de Chile las facilidades necesarias para efectuar una visita a

Chile. A continuación la segunda parte reseña los procedimientos seguidos y las actuaciones cumplidas hasta el momento de la adopción y firma del informe final.

La parte III estudia la cuestión relativa al cumplimiento por Chile por Convenio sobre las horas de trabajo (industria) 1919 (número 1), efectuando no sólo un análisis comparativo de la legislación chilena con las normas del convenio, sino también estudiando las observaciones hechas en su oportunidad por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, para pasar luego a las declaraciones escritas de las Organizaciones Internacionales de Trabajadores y del gobierno de Chile y a las declaraciones de los testigos e informes recogidos en territorio chileno.

En las conclusiones, la Comisión estudia la cuestión de si el decreto-ley número 35 de 24 de septiembre de 1973 viola el Convenio número 1. Luego de analizar algunos interesantes problemas jurídicos y vinculados con la cuestión,¹⁸⁹ la Comisión concluyó que el gobierno de Chile no había violado las obligaciones impuestas por el Convenio número 1 ratificado por dicho país (párrafo 68, pág. 22).

La parte IV trata de la cuestión relativa al cumplimiento por Chile del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) 1958 número 111). En esta parte IV se llega a la conclusión de que se ha violado el Convenio número 111.

Al respecto, después de estudiar las normas del convenio se analizan las disposiciones relativas al despido de trabajadores adoptadas después del 11 de septiembre de 1973. Se recuerdan las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en su informe de 1974, declaraciones escritas de las Organizaciones Internacionales de Trabajadores y del gobierno de Chile, las declaraciones de los testigos e informaciones recogidas *in loco* y la comunicación complementaria del gobierno de Chile, para terminar con las conclusiones y recomendaciones.

La Comisión recordó que "las disposiciones del convenio prohíben las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tengan por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación".

En consecuencia la Comisión, de conformidad con las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo que rigen el procedimiento conforme al cual ha sido nombrada, ha examinado la queja que le fue sometida en cuanto guarda relación con la discriminación por motivos de opinión política (párrafo 158, p. 47). Después de hacer un exhaustivo análisis de las normas legales y de la práctica seguida en Chile, la Comisión llegó a la conclusión de que las medidas tomadas por el nuevo gobierno, después del cambio de régimen del 11 de septiembre de 1973,

para facilitar el despido de su empleo de aquellas personas que en la nueva situación creada en el país fueron consideradas por el gobierno como elementos dañinos a las tareas de la producción en el sector privado o como perjudiciales para la seguridad del Estado, no han sido rodeadas de las garantías necesarias para evitar que por la aplicación de tales medidas se pudiera despedir a los trabajadores por motivos de opinión política. En particular, los tribunales y comisiones especiales establecidos para el examen de los reclamos contra los despidos no pueden ser considerados, por su composición, como tribunales competentes "conforme a la práctica nacional" (Convenio número 111, artículo 4). Las comisiones especiales para el sector público no se han regido por disposiciones claras que permitieran el examen del fondo del asunto. Las mismas no han ofrecido posibilidades suficientes que permitiesen a los interesados presentar sus decargos y sus pruebas. Como resultado de todo ello, tales procedimientos no han ofrecido las garantías que normalmente deben existir para impedir o para obtener la revocación de los despidos fundados en la opinión política más bien que en actividades efectivamente perjudiciales para la seguridad del Estado o en otros motivos lícitos de despido. El gobierno ha admitido que durante los períodos en que las medidas de que se trata han estado en vigor, se han podido cometer abusos y aun injusticia, y ha invocado a este respecto la situación existente en el país y manifestado que su único propósito al tomar dichas medidas ha sido el de proteger la seguridad del Estado. Sin embargo, la competencia de la Comisión no abarca el examen de los motivos de las medidas adoptadas por el gobierno, sino el de los hechos relativos al cumplimiento de las obligaciones impuestas a Chile por la ratificación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (número 111.)

Habiendo dado término a sus averiguaciones sobre los hechos y al examen detenido de la cuestión que le ha sido sometida por el Consejo de Administración, y en base a lo precedentemente expuesto, la Comisión ha llegado a la conclusión de que dichas medidas especiales tomadas por el gobierno han tenido efectos que no han estado en conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del convenio citado, en virtud del cual todo miembro para el cual este convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar la discriminación basada, en particular, en la opinión política. Asimismo, la Comisión ha llegado a la conclusión de que los medios especiales de recurso que estableció el gobierno para las personas despedidas por motivos relacionados con la seguridad del Estado no han estado de conformidad con los requisitos previstos en el artículo 4 del mismo convenio en lo que concierne a las personas sobre las cuales hayan recaído sospechas de que se dedicaban a actividades

perjudiciales para la seguridad del Estado o acerca de las cuales se haya establecido que de hecho se dedicaban a estas actividades.

Después del planteamiento de la queja y la remisión del asunto a la Comisión, el gobierno ha procedido a derogar las medidas especiales de que se trata. Al proceder en esta forma, el gobierno dio un paso importante en conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, inciso c) del convenio, según el cual todo Estado para el cual este último esté en vigor se obliga a derogar las disposiciones legislativas que sean incompatibles con la "política nacional" a la cual se refiere el artículo 2 ya citado (párrafos 174, 175 y 176, página 52).

Finalmente, la Comisión enumera bajo el título de "Recomendaciones" las medidas necesarias para vigilar en el futuro el estricto cumplimiento por Chile del Convenio número 111.

Ya hemos indicado en que forma la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo se refirió a este informe y las medidas adoptadas al respecto, en especial para vigilar su cumplimiento y aplicación. Cabe señalar por último que el gobierno de Chile aceptó expresamente las recomendaciones de la Comisión, ya que renunció a su derecho a someter la cuestión de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución, a la Corte Internacional de Justicia.¹⁹⁰

5. El 16 de junio de 1975, durante la 60a. Reunión de la Conferencia, dos delegados trabajadores a dicha Conferencia presentaron, en virtud del artículo 26 de la Constitución una queja, según la cual el gobierno de Bolivia no adoptó las medidas requeridas para el cumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (número 87).¹⁹¹

La Mesa del Consejo de Administración, el 19 de septiembre de 1975, informó al Consejo que Bolivia había ratificado el Convenio número 87 el 4 de enero de 1965 y que era parte en él desde el 4 de enero de 1966 y que los quejosos eran —el 16 de junio de 1975— delegados trabajadores a la 60a. Reunión de la Conferencia. Por tanto la queja era formalmente admisible. En cuanto al procedimiento a definir se aconsejó uno análogo al aprobado para el examen de la queja presentada contra Grecia en relación con los Convenios números 87 y 98. Recordó asimismo, que en esa etapa de procedimiento, dado el carácter judicial del procedimiento previsto en los artículos 26 y referentes de la Constitución, no era posible una discusión sobre el fondo de la queja. Asimismo especificó que el Consejo de Administración debía, en su oportunidad, pronunciarse sobre la solicitud que se hace en la queja de que el Consejo de Administración designe una Comisión de Encuesta, en virtud del párrafo 2 del artículo 26. Finalmente la Mesa del Consejo recomendó a éste que invitara al gobierno de Bolivia

a que hiciera llegar las observaciones, o que designara un representante para asistir a las deliberaciones del Consejo sobre este asunto y a que posteriormente determine si la queja ha de ser remitida a una Comisión de Encuesta que será designada e integrada análogamente a la que actuó en el caso de Grecia.¹⁹²

En su 198a. sesión (18-21 de noviembre de 1975), el Consejo de Administración tomó conocimiento del documento preparado por la Mesa y "pidió al director general que solicitara del gobierno de Bolivia, como gobierno contra el cual se ha presentado una queja que le comunicara sus observaciones..."

Durante la misma sesión el Consejo consideró el 154o. informe del Comité de la Libertad Sindical referente a los casos números 685, 781, 806 y 809 relativos a Bolivia.¹⁹³ En este informe el Comité observó que las cuestiones, materia de estos casos, figuraban también en la queja presentada a la 60a. Reunión de la Conferencia fundada en el artículo 26 de la Constitución. En una comunicación fechada el 17 de septiembre de 1975, el gobierno de Bolivia, hizo referencia a este recurso de queja y efectuó observaciones sobre los alegatos individuales. Frente a estos hechos el Comité estima que en casos como este, en el que diversos querellantes han recurrido a diferentes procedimientos establecidos por la Organización en materia de aplicación de convenios y de protección de la libertad sindical, sería conveniente coordinar estos procedimientos y tener en cuenta el mandato conferido al Comité para el examen de quejas relativas a esta materia. En este caso, la queja presentada por ciertos delegados a la Conferencia en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, se refiere a cuestiones sometidas al Comité en el marco del procedimiento especial de libertad sindical. En lo que concierne a este último procedimiento, el Comité considera que sería necesario disponer de una información más completa y es probable que tal información también sería necesaria para permitir al Consejo de Administración llegar a una conclusión sobre el curso que ha de dar a la queja presentada en virtud del artículo 26.

Por consiguiente desde el punto de vista de ambos procedimientos sería de gran utilidad recurrir en esta etapa a la fórmula de los contactos directos prevista en los párrafos 20 y 21 del 127o. informe del Comité, de la cual ya se ha hecho uso en casos relativos a otros países.

En consecuencia, el Comité recomienda al Consejo de Administración que solicite del gobierno que dé su consentimiento, dentro de un breve plazo, para que un representante designado por el director general efectúe en Bolivia un examen de los hechos relativos a la queja, incluida la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución, e informe al Comité del resultado de su misión.¹⁹⁴

Este criterio fue aprobado por el Consejo de Administración. Se trataba

de una cuestión procesal importante, que abriría una jurisprudencia al respecto, ya que habría de permitir la armónica conciliación de los diversos recursos incoados y, además organizar dichos procedimientos en torno del recurso de queja basado en el artículo 26 de la Constitución, como resultado de una misión *in loco* de un funcionario de la Oficina. El Director General designó a un funcionario, el señor Von Potobski, para cumplir esta misión. Durante su viaje, ante su negativa para recibir un informe de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, que sería una organización sindical no reconocida oficialmente, surgieron airadas críticas contra su proceder.¹⁹⁵ Es posible que este incidente se haya basado en una confusión, ya que el funcionario visitante no tenía como misión realizar por sí una investigación o encuesta, sino tan sólo un examen preliminar de los hechos dirigidos a coordinar los procedimientos y encauzar el trámite.

En su 162o. informe, presentado en noviembre de 1976, el Comité de la Libertad Sindical estudió los casos 685, 781, 806 y 814 contra Bolivia (GB. 201/11/25) y asimismo el desarrollo del procedimiento de queja (artículo 26 de la Constitución), incoado por la Comisión de los mismos hechos en que se fundan los recursos ante el Comité.

En los párrafos 136 y 137 de este informe se expresa:

El Consejo de Administración debe pronunciarse también sobre la oportunidad de establecer una Comisión de Encuesta a raíz de la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución. Dos elementos, en particular, deberían tenerse en cuenta a este respecto. Por un lado, el Comité ya ha señalado la importancia que representa la adopción de una nueva legislación sindical que permita la normalización de la situación sindical en Bolivia. El gobierno debía revisar esta legislación teniendo en cuenta los comentarios de la OIT. Por el otro, el Comité formula ciertas recomendaciones sobre las medidas que deberían tomarse en relación con los acontecimientos que tuvieron lugar en junio y julio de 1976 en el sector minero.

En atención a estas consideraciones, el Comité considera que el Consejo de Administración debería solicitar del gobierno el envío de informaciones precisas sobre estos dos puntos, antes de tomar una decisión con respecto al curso que corresponde dar a la queja presentada.

El Comité recomendó al Consejo de Administración, luego de llegar a una serie de conclusiones sobre los recursos en trámite ante el Comité, que se solicitara el envío para el 31 de enero de 1977 de nuevos y más precisos informes, en especial sobre los progresos realizados en vista de la adopción de la nueva legislación sindical, en base a los que el Comité presentaría un nuevo informe (párrafo 138) al Consejo en la sesión de febrero de 1977. El Consejo aprobó esta recomendación.

6. El 10 de junio de 1976, durante la 61a. Reunión de la Conferencia, el presidente de ésta recibió del señor Duhamel, delegado de los trabajadores de Francia, una comunicación fechada el 9 de junio relativa a la no adopción de medidas satisfactorias para cumplir con los Convenios número 87 y 98 sobre la libertad sindical y negociación colectiva, por parte del gobierno del Uruguay. El 16 de junio de 1976 se recibieron comunicaciones similares, fechadas el 11 de junio, de todos los delegados trabajadores de Perú y Venezuela.

La Mesa presentó al Consejo un informe similar al que, con respecto a la queja contra Bolivia, había preparado oportunamente la Mesa del Consejo. Sin embargo este informe contiene unos párrafos, que luego analizaremos, que no se encuentran en el informe relativo al caso de Bolivia.¹⁹⁶

De este informe de la Mesa resulta que el Uruguay es parte en los Convenios números 87 y 98 desde el 18 de marzo de 1955 y que los quejosos eran, a la fecha de presentación de los escritos, delegados trabajadores a la Conferencia, por lo que la queja es formalmente admisible.

En su escrito los peticionantes solicitaron que se designara una Comisión de Encuesta, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 26 de la Constitución.

La Mesa del Consejo, frente al hecho de que estaban en trámite varios procedimientos basados en alegaciones similares contra el gobierno del Uruguay, en los que incluso se había resuelto ya iniciar contactos directos con el gobierno mediante el envío de un funcionario a Montevideo, y a la necesidad de coordinarlos y, en especial, tener en cuenta las conclusiones del Comité de la Libertad Sindical, propuso al Consejo, y éste resolvió que:

- a) Que el director general solicite del gobierno del Uruguay, como gobierno contra el cual se ha presentado la queja, que comunique sus observaciones sobre la misma de manera que lleguen a poder del director general a más tardar el 10 de octubre de 1976.
- b) Que, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 26 de la Constitución, el Consejo de Administración invite al gobierno del Uruguay a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo de Administración en las reuniones ulteriores en que se examine esta cuestión; al dirigir esta invitación al gobierno del Uruguay, el director general debería poner en su conocimiento que el Consejo de Administración prevé examinar esta cuestión en su 201a. Reunión, que tendrá lugar en Ginebra en noviembre de 1976.
- c) Que el Consejo de Administración, en su 201a. Reunión, considere, a la luz de las recomendaciones del Comité de la Libertad Sindical respecto a la queja recibida y de la información que haya proporcionado el gobierno del Uruguay y a la luz también de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical sobre los casos que aún

tienen pendientes, si la queja de que se trata debe ser remitida a una Comisión de Encuesta.

El informe de la Mesa del Consejo y sus propuestas, que fueron aprobadas, como recordamos, son similares a las hechas en el caso de Bolivia. Las diferencias, y en especial los párrafos 5, 6, 7, 8 y 11 del documento GB/200 17/44 resultan de que en este documento sobre Uruguay se incluyen cuatro párrafos respecto a la coordinación entre los procedimientos iniciados ante el Comité de Libertad Sindical y la queja basada en el artículo 26 de la Constitución, que no estaban en el informe de la Mesa del Consejo en el caso de Bolivia (BG. 198/6/4), pero que se encuentran en cambio en el informe del Comité de Libertad Sindical sobre los casos pendientes contra Bolivia (BG. 198/11/14). Lo importante es señalar cómo en estos dos casos se ha afirmado una jurisprudencia dirigida a la coordinación y armonización de los distintos procedimientos en trámite y cómo el recurso a los contactos directos, ya sea en el caso de Bolivia resuelto en la queja fundada en el artículo 26 o, con respecto al Uruguay en los procedimientos seguidos ante el Comité de Libertad Sindical, parece haberse impuesto como elemento sumamente útil para ayudar a encauzar el trámite, reunir información necesaria e impulsar el curso de los procedimientos.

En la 201a. Reunión del Consejo de Administración se consideró el 163o. informe del Comité de la Libertad Sindical (GB.201/11/26) en el que consta la opinión del Comité sobre el caso 763, relativo al Uruguay. En este documento se estudian diversos alegatos y quejas contra el gobierno del Uruguay y se incluye también la cuestión de la queja en trámite fundada en el artículo 26 de la Constitución.

El gobierno uruguayo envió diversas comunicaciones en el mes de octubre, de acuerdo con la solicitud que le había sido oportunamente hecha por el Consejo. Sin embargo, no se recomienda por el Comité la designación inmediata de una Comisión de Encuesta sino que se piden nuevas informaciones y aclaraciones expresándose que “el Comité formulará sus recomendaciones en lo que respecta al procedimiento a seguir en relación con la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución, según sean las informaciones que el gobierno someterá” (párrafo 53).

Pero desde ya el Comité, en este informe, que trata de dos procedimientos diferentes en curso simultáneo, recomienda en el mismo párrafo 53 al Consejo de Administración:

- a) Que exprese su preocupación ante la falta de progreso en la situación sindical;
- b) que llame la atención del gobierno sobre la necesidad de permitir cuanto antes la normalización de esta situación y a este fin, de adoptar

una legislación sindical que esté en conformidad con los convenios ratificados por Uruguay y que tenga en cuenta los comentarios formulados por los organismos de control de la OIT, y que solicite del mismo el envío de informaciones detalladas sobre las medidas tomadas a este efecto;

- c) que tome nota de la liberación de sindicalistas y de las precisiones dadas por el gobierno con respecto a los motivos de detención de algunos de los detenidos, y que inste al gobierno a que envíe informaciones más detalladas sobre los hechos específicos imputados a los numerosos otros sindicalistas aún detenidos, así como el texto de las sentencias que eventualmente se dicten, con sus considerandos;
- d) que señale nuevamente a la atención del gobierno el principio de que en todos los casos, inclusive cuando se acusa a sindicalistas de delitos de carácter político o de derecho común que el gobierno considere sin relación alguna con sus funciones o actividades sindicales, los interesados deberían ser juzgados en el más breve plazo posible por una autoridad judicial imparcial e independiente;
- e) que solicite del gobierno el envío de informaciones sobre la situación actual de las organizaciones mencionadas en el párrafo 52;
- f) que pida al gobierno que envíe todas estas informaciones a más tardar para el 31 de enero de 1977, quedando entendido que el Comité presentará un nuevo informe al Consejo de Administración en su reunión de febrero-marzo de 1977, y que dé su consentimiento para que un representante del Director General proceda a un examen en el país de la evolución de la situación en el campo sindical.

De tal modo, en el momento en que se procede a escribir este capítulo (diciembre de 1976), los recursos de queja fundados en el artículo 26 de la Constitución contra Bolivia y Uruguay no han finalizado y ni siquiera se ha resuelto todavía lo relativo a la designación de las Comisiones de Encuesta solicitadas por los recurrentes en ambos casos.

En cuanto al procedimiento seguido en los casos de Bolivia el trámite de las quejas que se siguen ante el Comité de la Libertad Sindical con el desarrollo de las que se fundan en el artículo 26 de la Constitución, basadas en los mismos hechos.

La diferencia con el procedimiento seguido en el caso de Chile se explica porque este procedimiento se refería a una situación no encarada en quejas pendientes ante el Comité de la Libertad Sindical y porque se imputaba a Chile la violación de los Convenios números 1 y 111 y no de los Convenios 89 y 97 sobre libertad sindical y negociación colectiva. Pero, sin embargo, a nuestro juicio, es preciso actuar en forma que no se confunda ni se mezcle la tramitación de dos tipos de recursos diferentes: uno fundado en el ar-

título 26 de la Constitución y otros que se siguen ante un órgano, el Comité de la Libertad Sindical, creado por una decisión del Consejo de Administración, que sigue un régimen distinto con respecto del trámite de los recursos que ante él se desarrollan frente al previsto expresamente por la Constitución para las quejas hechas de acuerdo con el sistema de su artículo 26. Por lo demás, retardar excesivamente la decisión respecto del nombramiento de una Comisión de Encuesta no es aconsejable. Debe ser la propia Comisión de Encuesta, como se ha hecho en los casos de Bolivia y Uruguay, la que realice lo esencial de la tramitación de la queja fundada en el artículo 26. Es útil que poco después de la presentación de la queja ante la Conferencia General, el Consejo de Administración se pronuncie por la afirmativa o por la negativa respecto de la solicitud de designación de una Comisión de Encuesta. No es conveniente que el Comité de la Libertad Sindical, con sus actuaciones en el caso de una queja presentada según el artículo 26, pueda prejuzgar sobre el procedimiento a seguir ni sobre ningún asunto materia propia de la queja, ya que estos extremos deben ser resueltos por la propia Comisión de Encuesta o por el Consejo de Administración.

7. Examinaremos ahora los procedimientos específicos para la protección y defensa de la libertad sindical.

En primer término, siguiendo el desarrollo adoptado en el capítulo VI, estudiaremos la acción del Comité de la Libertad Sindical frente a casos planteados en la América Latina.

La acción del Comité de la Libertad Sindical, como también la de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, posee el interés, como ya indicamos, de que su labor se cumple incluso respecto de los Estados que no han ratificado los Convenios números 87 y 89, lo que abre perspectivas amplísimas para su gestión.

Mientras que la obra cumplida por la Comisión no es muy grande, ya que si se excluye el caso de Chile, no ha actuado en América Latina, la labor realizada por el Comité de la Libertad Sindical en el continente ha sido no sólo de muy importante significación jurídica internacional, sino que, además, por el altísimo número de casos estudiados y la diversidad de las cuestiones sindicales objeto de análisis su trabajo es fundamentalmente destacable.

Incluso ni no se tiene una idea optimista de los resultados inmediatos logrados por el Comité para obtener en el América Latina el respeto de los principios de la libertad sindical, no puede negarse que ha sostenido y afirmado con ponderable equilibrio en nuestro continente, las mejores soluciones habida cuenta de las diversas situaciones, relativas al respeto de la libertad sindical en su más amplio sentido. Y con ello no sólo ha justificado a la OIT, sino que, además de algunos resultados concretos, ha contribuido a la

afirmación de la verdadera doctrina en la materia y a la formación e ilustración de la opinión general respecto del concepto, los límites y la proyección de la libertad sindical.

Puede tenerse una idea de la importancia de la labor cumplida por el Comité, si se considera que de los 677 casos informados hasta 1971 (hoy superan los 800), más de 250 corresponden a quejas por violaciones que se habrían producido en países latinoamericanos, proporción que se ha mantenido con una tendencia a aumentar a partir de entonces

Por lo demás, no sólo en cuanto a los criterios afirmados por la jurisprudencia del Comité con referencia al fondo de las cuestiones examinadas, los casos relativos a América Latina poseen un interés muy particular, sino que también sobre los aspectos procesales de la actividad del Comité de la Libertad Sindical, algunos de estos casos han tenido una especial relevancia para iniciar o afirmar su jurisprudencia. Así, por ejemplo, la utilización en los procedimientos seguidos por éste, que han sido siempre escritos, de contactos directos para aclarar alegaciones contradictorias, ordenar la información y urgir el trámite, realizados por una personalidad independiente asistida del personal de la Oficina, que se traslada al país contra el que se han presentado los recursos para establecer contactos directos con las autoridades gubernamentales y las asociaciones de empleadores y trabajadores, que tuvo su primera aplicación en algunos casos planteados contra Jordania, encontró una nueva aplicación, llamada a tener una proyección muy significativa, ya que incidió también en los procedimientos de queja (artículo 26 de la Constitución) que se siguen paralelamente a los recursos ante el Comité de Libertad Sindical, en una serie de recursos planteados contra el Uruguay. En esta ocasión el Comité recomendó al Consejo de Administración que solicitara el consentimiento del gobierno uruguayo para que, de conformidad con la fórmula de contactos directos "un representante del director general procediera a un examen en el Uruguay de los hechos relatados en las quejas e informara al Comité".¹⁹⁷

El Consejo accedió a esta solicitud y el profesor Philippe Cahier llevó a cabo la misión de entablar contactos directos con las autoridades uruguayas. Ya nos hemos referido a la cuestión concreta al examinar el procedimiento de queja actualmente en curso contra Uruguay.

No hay duda de que en el futuro esta fórmula de los contactos directos se ha de utilizar frecuentemente en los procedimientos seguidos ante el Comité de la Libertad Sindical, para hacer más eficaz y flexible el procedimiento escrito usado, en general, hasta ahora.

De igual modo merece recordarse, en un reciente caso referente a México, la precisión respecto de su competencia, que ha hecho frente a la alegación del gobierno de que la acción de la OIT significaba en el caso la revisión de una sentencia de un tribunal nacional. Al respecto dijo el Comité:

Antes de abordar el fondo de la cuestión, el Comité desea referirse a las declaraciones del gobierno, según las cuales las decisiones de los tribunales nacionales no están sujetas a revisión por parte de la OIT. Es exacto que el Comité no es competente para revisar las decisiones de los tribunales nacionales. El Comité se propone simplemente examinar en qué medida la legislación o su aplicación es conforme a los principios de la libertad sindical. Como ya lo ha señalado en otras ocasiones, cuando estima que se violan principios, le incumbe constatar el hecho y llamar la atención del gobierno interesado al respecto.¹⁹⁸

Examinaremos ahora, temáticamente consideradas, algunas de las conclusiones más importantes a que el Comité ha llegado, en cuanto al fondo de los asuntos, en los informes relativos a casos referentes a países latinoamericanos.

Para ello seguiremos la clasificación temática y los casos citados en el volumen *La libertad sindical, recopilación de decisiones del Comité de la Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*.¹⁹⁹ Pero como esta recopilación llega hasta el informe 120 del Comité, agregaremos algunas referencias a casos posteriores. Naturalmente, no se considerarán todos los casos relativos a Latinoamérica con respecto a los temas enunciados. Sólo se enumerarán los de mayor trascendencia para la definición del concepto de la libertad sindical, de su contenido y de sus límites.

Al afirmar el derecho de los trabajadores y de los empleadores "sin distinción alguna" de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas,²⁰⁰ el Comité ha deducido, en algunos casos referentes a Latinoamérica, importantes consecuencias de este derecho. Así en el caso 144²⁰¹ ha establecido que "la negación del derecho de sindicación a los trabajadores del Estado es incompatible con el principio generalmente admitido de que los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho a constituir, sin autorización previa, los sindicatos de su elección". En el mismo caso luego de reconocer que los trabajadores agrícolas gozan de los mismos derechos de asociación y de reunión que los trabajadores de la industria, (Convenio número 11, artículo 1), especificó que una legislación que fija que un porcentaje de los afiliados de un sindicato deben saber leer y escribir es incompatible con el principio de que los trabajadores sin ninguna distinción, tienen el derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes. Al estudiar el caso 239,²⁰² afirmó la importancia del libre acceso de los representantes sindicales a las plantaciones, siempre que no se perjudique la ejecución del trabajo durante las horas de labor y bajo reserva de tomar las precauciones adecuadas para la defensa de la propiedad y reiteró el derecho de los trabajadores de las plantaciones a constituir libremente sindicatos.²⁰³

En ocasión de referirse al derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir de manera efectiva, con plena libertad, las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas, reconocido en el artículo 2 del Convenio 87, el Comité ha afirmado reiteradamente la importancia esencial de este derecho y la necesidad de que se pueda ejercer libre y eficazmente y de que los gobiernos, en caso necesario, deben tomar las medidas apropiadas para garantizar la protección de los trabajadores contra todo acto, cualquiera que sea su origen, que anule o afecte este derecho.²⁰⁴

Al analizar la cuestión de la existencia de un sindicato único, el Comité recordó que no cabía pronunciarse sobre la cuestión de si la unidad en la organización sindical es o no preferible al pluralismo sindical, pero que el Convenio número 87 al incluir las palabras "organizaciones que estimen convenientes", reafirmó el derecho de todos los trabajadores a constituir una asociación fuera de la organización ya existente.²⁰⁵ Esta idea fue desarrollada y precisada en otros varios casos referentes a países latinoamericanos.²⁰⁶

El Comité, asimismo, ha señalado que la atribución de derechos especiales o ventajas a sindicatos calificados por la ley como más representativos, que en sí mismo, no sería violatoria del principio de la libertad sindical si se funda en criterios objetivos y justos, puede constituir un acto de discriminación y de presión sobre los trabajadores que coarte la libre elección de los interesados y puede violar, por su carácter discriminatorio, el Convenio número 87.²⁰⁷

El Comité, en un caso referente a Perú,²⁰⁸ sostuvo que una legislación que establece el derecho a no sindicarse o a no pertenecer a un sindicato, no constituye una violación de los Convenios números 87 y 98.

Sin duda un punto de importancia en lo relativo a la libertad sindical es el necesario reconocimiento del derecho a constituir organizaciones "sin autorización previa".²⁰⁹ En el caso número 423,²¹⁰ el Comité, con particular énfasis y precisión, hizo su interpretación del contenido de los límites de este derecho. Dijo así:

El Comité ha recordado que "el principio de la libertad de sindicación podría llegar a ser muchas veces letra muerta si para crear una organización los trabajadores o los empleadores hubieran de obtener un permiso cualquiera, ya revista la forma de una licencia para fundar la organización sindical propiamente dicha, de una sanción discrecional de sus estatutos o de su reglamento administrativo o de alguna autorización previa indispensable para proceder a su creación" (informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1959). Si bien los fundadores de un sindicato tienen que observar los requisitos de publicidad u otros análogos que pueden regir de acuerdo con determinada legislación, tales requisitos no deben equivaler prácticamente a una autorización

previa ni constituir un obstáculo para la creación de una organización hasta el punto de constituir en los hechos una prohibición pura y simple. Aun cuando el registro sea facultativo, si de él depende que las organizaciones puedan gozar de los derechos básicos para poder "fomentar y defender los intereses de sus miembros", el mero hecho de que en tales casos la autoridad encargada de la inscripción goce del derecho discrecional de denegarla, conduce a una situación que apenas diferirá de aquellas otras en que se exija una autorización previa.

Y antes, en el caso número 168,²¹¹ había señalado que "el hecho de que la aprobación de los estatutos dependa de la facultad discrecional de las autoridades competentes no es compatible con el principio generalmente aceptado de que las organizaciones de trabajadores deben tener el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos con completa libertad."

Al estudiar la cuestión del registro de la constitución de los sindicatos y de sus estatutos, el Comité precisó que si las condiciones para conceder el registro equivalen a la exigencia de una autorización previa de las autoridades públicas para la constitución o para el funcionamiento de un sindicato, se estará frente una manifiesta infracción del Convenio número 87.²¹² De modo que el registro en sí, considerado como mera formalidad no condicionada a exigencias asimilables a una autorización previa y siempre que la negativa a efectuar el registro no pueda ser discrecional, no sería violatoria de este derecho. Pero se ha exigido por el Comité que exista un recurso judicial contra la negativa a efectuar el registro. En este caso ha precisado que los jueces deben poder conocer el fondo de la cuestión a fin de determinar si las disposiciones en que se basan la o las medidas administrativas recurridas infringen o no los derechos reconocidos a las organizaciones profesionales por el Convenio número 87.²¹³

El Comité ha considerado que el control de las actividades de un sindicato debe hacerse *a posteriori*. Así la negativa de inscripción o registro de un sindicato se dará porque las autoridades consideran que puede ser políticamente indeseable e inadmisibile.²¹⁴

La interpretación y delimitación concreta del derecho de los sindicatos a redactar sus estatutos y reglamentos ha sido reiteradamente efectuada por el Comité. Algunos casos referentes a Latinoamérica han sido analizados, extremos de particular interés, para la precisión de este derecho. Así, por ejemplo, se ha afirmado que una legislación que reglamente con extremada minucia los procedimientos electivos internos, la composición de sus órganos, fije los días de reunión, la fecha de las asambleas y de la conclusión de los mandatos, es incompatible con el Convenio número 87,²¹⁵ Lo mismo ocurre con la inscripción obligatoria en los estatutos de un artículo en virtud del cual los sindicatos deben enviar anualmente al gobierno las actas de

sus asambleas, movimiento de sus fondos, copia de los informes internos y que si no se cumple con estos extremos se presume que el sindicato se ha extinguido.²¹⁶ De igual modo se ha afirmado que la imposición de un modelo obligatorio de estatuto es incompatible con la libertad sindical.²¹⁷

El Comité ha desarrollado ampliamente las consecuencias y corolarios del derecho a elegir libremente a los representantes de los sindicatos. En especial, en diversos casos referentes a países latinoamericanos, ha sostenido que toda exclusión fundada en opiniones o actividades políticas es incompatible con la libertad sindical. Así, por ejemplo, en el caso 146 se dice:

Una legislación que incapacita para actuar como dirigente sindical por un término de diez años a "quien tome parte en actividades políticas de índole comunista" y enumera una serie de "presunciones legales" por las cuales una persona puede ser tenida por "responsable de participar en actividades políticas de índole comunista" podría implicar una violación al principio del Convenio número 87 que dispone que las organizaciones de trabajadores y empleadores "tienen el derecho de elegir libremente a sus representantes... y el de formular su programa de acción", debiendo "las autoridades públicas abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal".²¹⁸

De igual modo he señalado la violación a la libertad sindical que existe cuando se exige la aprobación gubernamental de los candidatos a miembros de una organización sindical,²¹⁹ la existencia de disposiciones legislativas o administrativas que implican una intervención de las autoridades públicas en las diversas etapas del proceso electoral,²²⁰ cuando se impone la aprobación gubernamental de los resultados electorales y cuando se prohíbe la reelección de los dirigentes sindicales.²²¹

En cuanto al derecho de los sindicatos de organizar su gestión y actividades y de formular los programas de acción, reconocido por el artículo 3 del Convenio número 87, el Comité en el caso número 12 referente a Argentina, ha dicho: "La libertad sindical no implica solamente el derecho para los trabajadores y empleadores de constituir libremente las asociaciones de su elección, sino también el de que las asociaciones profesionales mismas puedan entregarse a actividades lícitas en defensa de sus intereses profesionales."²²²

El ejercicio de este derecho implica la posibilidad por los sindicatos de utilizar servicios especiales de expertos que no sean necesariamente los dirigentes electos.²²³

Al estudiar el tema tan delicado e importante de las actividades políticas y la independencia sindical, el Comité sentó su criterio general de que:

Para poner a los sindicatos al abrigo de las vicisitudes políticas y para sustraerlos a la dependencia de los poderes públicos, el Comité ha estimado que sería deseable que las organizaciones profesionales limitasen su actividad —sin perjuicio de la libertad de opinión de sus miembros— a las cuestiones profesionales y sindicales, y que el gobierno, por otra parte, se abstuviese de intervenir en el funcionamiento de los sindicatos.²²⁴

No ha concluido, por tanto, que no puede ni debe haber relaciones entre los sindicatos y los partidos políticos, sino que sólo ha indicado de que cuando ello es posible, de acuerdo a la constitución y a las leyes, estas relaciones o esta acción política no deben alterar su naturaleza, que comporta la continuidad del movimiento sindical, o de los fines sociales y económicos, cualquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país.²²⁵ Ha sido en el mismo caso antes citado, referente a Honduras, en el que el Comité ha fundamentado con más claridad y precisión su doctrina sobre las actividades políticas de los sindicatos al decir:

Una prohibición general a los sindicatos de toda actividad política puede suscitar dificultades por el hecho de que la interpretación que se dé en la práctica a esta disposición puede cambiar en todo momento y reducir en gran medida las posibilidades de acción de las organizaciones. Parece, pues, que los Estados, sin llegar a prohibir en general toda actividad política a las organizaciones profesionales, deberían dejar a las autoridades judiciales la tarea de reprimir los abusos que puedan cometer las organizaciones que pierdan de vista su objetivo fundamental, que debe ser el progreso económico y social de sus miembros.²²⁶

El Comité al referirse a la necesaria abstención de las autoridades públicas de toda intervención en los sindicatos, ha precisado que tal extremo, que se deduce del artículo 3 del Convenio número 87, no impide el control de los actos internos de un sindicato si los mismos violan disposiciones legales o estatutarias, pero ha agregado que es de suma importancia que, a fin de garantizar un procedimiento imparcial y objetivo, dicho control sea ejercido por una autoridad judicial.²²⁷ Ha agregado que este control externo no debería existir salvo casos excepcionales, cuando hayan circunstancias graves que lo justifiquen.²²⁸

Para asegurar la abstención de la intervención de las autoridades públicas en los sindicatos, el Comité ha afirmado, por ejemplo, que el nombramiento por el gobierno de una persona encargada de administrar un sindicato, basándose en que dicha medida fue impuesta por la corrupción sindical, es incompatible con el respeto de la libertad sindical en una época de normalidad institucional.²²⁹ En cuanto a la destitución o suspensión de los dirigentes

sindicales, el Comité no sólo ha señalado el peligro grave que esta facultad, en manos de las autoridades públicas, entraña para la libertad sindical,²³⁰ sino que ha precisado que cuando tal situación está prevista por la ley, es de fundamental importancia que tal medida no tenga fuerza ejecutiva sino en base de la sentencia firme de la autoridad judicial competente o, en todo caso, una vez que hubiese expirado el plazo para presentar el recurso judicial.²³¹

Capítulo importante de la jurisprudencia del Comité es el relativo al régimen de disolución y suspensión de las organizaciones. Reiteradamente ha afirmado la significación y trascendencia del principio general de que las organizaciones de trabajadores y empleadores no deben poder ser suspendidas o disueltas por vía administrativa.²³²

Ha agregado al respecto que la disolución pronunciada por el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades legislativas no permite asegurar los derechos de defensa, que sólo pueden ser garantizados por un procedimiento judicial normal.²³³ Incluso el Comité ha precisado que la disolución pronunciada en virtud de una ley sobre plenos poderes constituye una grave violación del ejercicio de los derechos sindicales.²³⁴

Para una adecuada aplicación del principio de que una organización profesional no debe estar sujeta a suspensión o disolución por vía administrativa, el Comité ha estimado que no es suficiente que la legislación conceda un derecho de apelación, sino que los efectos de las resoluciones de disolución o suspensión no deben comenzar antes de transcurrido el plazo legal sin que se haya interpuesto el recurso de apelación o una vez confirmadas las decisiones por la autoridad judicial.²³⁵

Al referirse al derecho de las organizaciones profesionales de constituir federaciones o confederaciones, derecho enunciado en el artículo 2 del Convenio número 87, el Comité ha afirmado que la adquisición de la personería jurídica de estas federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite el ejercicio del derecho declarado por el Convenio 87.²³⁶ Ha entendido que una legislación que exige un número mínimo de sindicatos para constituir una federación o confederación es violatoria de este convenio.²³⁷

La jurisprudencia del Comité ha dedicado significativa atención al derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores, derecho fundado en el objetivo de la solidaridad sindical internacional, que fundamenta la fórmula del artículo 5 del Convenio número 87,²³⁸ cuya importancia ha sido destacada señalando la trascendencia que tiene el que no se ponga obstáculo alguno a esta libre afiliación.²³⁹

Para que esta afiliación internacional sea libre, no puede estar subordinada a una autorización gubernamental.

El Comité ha señalado que un corolario necesario de este derecho de afiliación es el derecho de las organizaciones nacionales a recibir los beneficios que puedan resultar de su afiliación internacional.²⁴⁰

Una cuestión de gran importancia práctica en América Latina ha sido y es la referente a las medidas tomadas contra dirigentes sindicales por participar o pretender participar en reuniones internacionales. El Comité ha señalado la absoluta inadmisibilidad de detenciones basadas en estos extremos,²⁴¹ y, con respecto a la aceptación de dirigentes sindicales internacionales que llegan al país para participar en reuniones sindicales, el Comité, reconociendo la obvia competencia de los gobiernos de tomar todas las medidas necesarias para garantizar el orden público y la seguridad nacional, lo que incluye la verificación del objeto de la visita al país, ha precisado que esta verificación debe ser rápida y fundada en criterios objetivos.²⁴²

Al estudiar la cuestión de la protección contra la discriminación antisindical, ha señalado que uno de sus principales elementos es que los dirigentes sindicales no sean trasladados, despedido o perjudicados en forma alguna en su trabajo como consecuencia de sus actividades sindicales o del ejercicio de sus derechos,²⁴³ protección que debería prorrogarse durante un plazo racional luego del cese de las funciones sindicales.²⁴⁴ Estas medidas de protección deberían estar establecidas por la legislación que tendría que incluir procedimientos eficaces que aseguren su observancia práctica. Sin embargo, el principio en virtud del cual un trabajador o un dirigente sindical no debe sufrir perjuicio en razón de sus actividades sindicales, no significa necesariamente que el hecho de poseer un mandato sindical deba conferir a su titular una inmunidad contra todo despido, sean cuales fueren las circunstancias de este último.²⁴⁵

La libertad sindical se integra con la protección contra la injerencia de los empleadores en las organizaciones de trabajadores.²⁴⁶

De igual modo el derecho de negociar libremente con los empleadores respecto de las condiciones de trabajo constituye, según el Comité, un elemento esencial de la libertad sindical.²⁴⁷ Estas negociaciones no podrán ser impuestas coactivamente por el gobierno, que no debería poder exigir que se realizaran con una organización determinada.²⁴⁸ La legislación internacional, por su parte, está limitada en sus posibilidades con respecto a los convenios colectivos, su vigencia y su supresión por el Convenio número 98.²⁴⁹ Los convenios colectivos deben ser, según el Convenio número 98, el régimen normal de la fijación de las condiciones del trabajo. En principio no deben estar sometidos a aprobación previa²⁵⁰ y si, como medida de excepción, en virtud de una política de especialización, el gobierno considera que los salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, tal resolución debe limitarse a lo estrictamente necesario, no exceder de un período razonable

e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores.²⁵¹

El Comité ha sostenido que los alegatos referentes al derecho de huelga no escapan a su competencia en la medida en que afectan el ejercicio de los derechos sindicales.²⁵² Es decir, que no se ha pronunciado sobre la huelga en sí, pero ha señalado que en la mayor parte de los países se reconoce que el derecho de huelga constituye un derecho legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses profesionales²⁵³ y que es uno de los medios de que disponen para defender sus intereses profesionales,²⁵⁴ no se ha negado a entrar a examinar los alegatos referentes a este derecho en la medida en que se afectan los derechos sindicales”.

Ha indicado que las restricciones al derecho de huelga en los servicios esenciales o en la función pública deberían ir acompañadas de garantías adecuadas que protejan los intereses de los trabajadores.²⁵⁵

Ha entendido que la prohibición de las huelgas que no revisten carácter profesional y que tienen por objeto ejercer presiones sobre el gobierno por razones políticas, no constituyen una violación de la libertad sindical,²⁵⁶ lo mismo ocurre cuando se prohíbe una huelga resultado de un conflicto interpretativo de un texto legal cuya solución incumbe a los tribunales competentes.²⁵⁷

El derecho a declarar una huelga no debe desconocerse a las federaciones o confederaciones sindicales.²⁵⁸

El Comité ha reconocido que el establecimiento de procedimientos razonables impuestos con carácter previo a la declaración de huelga, por ejemplo negociación, conciliación y arbitraje, no constituyen una limitación de la libertad sindical.²⁵⁹

Ha reconocido, naturalmente, el derecho a limitar el ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales o en la función pública,²⁶⁰ pero indicando que no puede aplicarse un sistema igual a todos los trabajadores de empresas del Estado sin considerar la gravedad de los efectos de la interrupción de los servicios.²⁶¹ En el caso de que existan estas limitaciones deben haber procedimientos y garantías adecuados para proteger los intereses de los trabajadores privados de un medio esencial de hacer valer sus intereses profesionales, lo que implica que tal restricción vaya acompañada de procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que los interesados pueden participar en todas las etapas.²⁶²

La prohibición general y absoluta de la huelga a todas las actividades puede constituir una limitación importante en las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales, lo que no concuerda con las necesarias garantías reconocidas en materia de libertad sindical.²⁶³

En cuanto a la movilización de los trabajadores durante un conflicto laboral, ha recordado la inconveniencia de esta medida, excepto con el fin

de mantener el funcionamiento de los servicios esenciales en circunstancias de la mayor gravedad, que sólo podría justificarse por la necesidad de asegurar el funcionamiento de servicios o industrias cuyo paro crearía una situación de crisis aguda.²⁶⁴ Ha reconocido la necesidad en estos casos extremos de que las fuerzas armadas aseguren el funcionamiento de los servicios, recordando, sin embargo, los riesgos que ello implica.²⁶⁵

En cuanto a las sanciones penales en caso de huelga, el Comité ha recomendado la modificación de una ley que hacía de la huelga un delito penal sancionado con severas penas de privación de la libertad, precisando que la posibilidad de que todos los huelguistas puedan estar sujetos a sanciones penales implicaría una violación del Convenio número 87, en especial del derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar sus actividades y formular su programa de acción.²⁶⁶

Sin duda uno de los temas que más atención ha merecido del Comité y que asimismo mayor importancia posee para nuestro trabajo, es la cuestión de la relación entre los derechos sindicales y las libertades civiles.

El Comité ha afirmado que un movimiento sindical realmente libre e independiente sólo puede desarrollarse dentro de un régimen que garantice los derechos humanos fundamentales.²⁶⁷ La violación de estos derechos enunciados en la Declaración Universal hace peligrar en forma decisiva el libre ejercicio de los derechos sindicales.²⁶⁸

Con respecto al derecho de reunión, calificado como uno de los elementos esenciales de los derechos sindicales,²⁶⁹ el Comité ha reconocido la necesidad de la no intervención de los gobiernos en la celebración o desarrollo de las reuniones sindicales.²⁷⁰ Este derecho de reunión en los locales sindicales debe poderse ejercer sin autorización previa y sin control de las autoridades.²⁷¹ La mera posibilidad de que puedan cometerse actos ilícitos no es causa suficiente para una intervención militar o policial en la reunión. La detención de sindicalistas con el objeto de impedir el desarrollo de una reunión sindical representa un grave atentado contra el ejercicio de los derechos sindicales.²⁷²

Con respecto a las reuniones públicas, ha señalado que constituyen un aspecto importante de los derechos sindicales,²⁷³ debiéndose, sin embargo, recordar que las organizaciones están obligadas a respetar las disposiciones generales sobre reuniones públicas, principio enunciado en el artículo 8 del Convenio número 87 que impone el respeto a la legalidad²⁷⁴ y que corresponde al gobierno como responsable del mantenimiento del orden público apreciar si en determinadas circunstancias una reunión, inclusive de carácter sindical, puede poner en peligro la tranquilidad y la seguridad públicas y tomar las medidas adecuadas para evitarlo.²⁷⁵

Una reglamentación de emergencia que faculta al gobierno a imponer restricciones no sólo a las reuniones públicas sindicales sino a todas las reuniones públicas, provocada por hechos que el gobierno haya considerado

tan graves como para recurrir a la declaración del estado de sitio, no constituye de por sí una violación de los derechos sindicales.²⁷⁶

Las reuniones sindicales internacionales pueden dar lugar a problemas especiales. Aun aceptando que en circunstancias excepcionales pueden ser objeto de medidas gubernamentales restrictivas, no pueden ser prohibidas con carácter general, ni es posible impedir que las realicen determinadas organizaciones sindicales sin la existencia de motivos graves —de peligros reales que pudieran surgir para las relaciones internacionales de un Estado o la seguridad o el orden público—, puesto que ello implicaría una grave limitación del derecho de reunión, cuyo ejercicio debe ser necesariamente reconocido a las organizaciones internacionales.²⁷⁷

La libertad de expresión por medio de la prensa o en cualquier otra forma, a juicio del Comité, constituye uno de los elementos esenciales de los derechos sindicales.²⁷⁸ En especial ha entendido que la publicación y la difusión de noticias e informaciones de interés sindical constituye una actividad sindical lícita y la aplicación de medidas de control de las publicaciones y de los medios de información puede significar una injerencia grave de las autoridades administrativas en estas actividades. En tales casos, el ejercicio de los poderes administrativos debería estar sujeto a control judicial aplicable lo más rápidamente posible.²⁷⁹

En cuanto al allanamiento de los locales sindicales, el Comité ha entendido que, si bien los sindicatos no pueden reclamar un derecho de inmunidad de registro de sus locales, hay que hacer constar la importancia de que este registro sólo se efectúe cuando la autoridad judicial ordinaria haya extendido el mandamiento consiguiente por estimar probable que en dichos locales existan pruebas necesarias para la instrucción de un proceso, de conformidad con la legislación y siempre que ese registro se haga dentro de los límites del mandamiento judicial. He señalado asimismo que hay que hacer notar los riesgos de excesos que puedan resultar de una falta de control judicial, ya sea anterior o posterior de las medidas de allanamiento. Si bien determinados allanamientos posteriores resultan justificables para tener pruebas ciertas de la existencia de un delito presente en la legislación, las otras pueden producir excesos cuando las autoridades a su discreción recurren a tales medidas en relación con hechos que no constituyen delitos, no restituyen bienes del sindicato o mantienen clausurado un local sindical.²⁸⁰

Ha prestado el Comité particular atención a lo relativo al arresto y detención de sindicalistas.

Con respecto a la detención preventiva, el Comité ha recordado el grave peligro que puede significar ésta para el ejercicio de los derechos sindicales, y la necesidad de respetar el derecho que tienen todas las personas detenidas de ser informadas en el momento de su detención de los motivos de la misma,

de que deben comunicárseles a la mayor brevedad los cargos que se les imputan y de ser juzgadas equitativamente lo antes posible.²⁸¹ A este respecto el Comité ha recordado que la presentación sin demora de una persona detenida ante el juez competente constituye una de las garantías básicas del individuo, reconocida en instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos. En el caso de personas que desempeñan actividades sindicales, se trata de una de las libertades civiles que deberían estar garantizadas por las autoridades para dar mayor efectividad al ejercicio de los derechos sindicales.²⁸²

En cuanto a las garantías para los detenidos de un procedimiento regular, derecho de toda persona²⁸³ que debe no sólo estar expresado en la ley, sino también encontrarse en la práctica,²⁸⁴ el Comité ha insistido en que incluso en aquellos casos en que se acusa a sindicalistas de delitos de carácter político o de derecho común, los interesados sean juzgados en el más breve plazo posible por una autoridad imparcial e independiente.²⁸⁵

El Comité ha declarado que cuando las personas han sido condenadas por razones ajenas al ejercicio de los derechos sindicales el asunto escapa a su competencia, pero ha insistido en que la cuestión de saber si un asunto de esta naturaleza cae dentro del derecho penal o del ejercicio de los derechos sindicales, no puede ser resuelta unilateralmente por el gobierno interesado.²⁸⁶

Ha estimado el Comité que el detenido debería beneficiarse de una presunción de inocencia, por lo que corresponderá al gobierno demostrar que las medidas adoptadas no tenían origen en las actividades sindicales de aquel a quien se aplicaban.²⁸⁷

En lo que respecta a las detenciones durante el estado de sitio, el Comité, aunque absteniéndose de pronunciarse sobre el aspecto político de esta situación, ha señalado siempre que las detenciones deben ir acompañadas de garantías jurídicas aplicadas en plazos razonables y que toda persona detenida debe contar con la garantía de un procedimiento regular incoado lo antes posible.²⁸⁸ Ha agregado que no pareciera satisfacerse la garantía del debido proceso legal si, de acuerdo con el derecho interno, el efecto del estado de sitio es que los tribunales que examinan los recursos de *habeas corpus* no pueden proceder a un examen del fondo de los casos.²⁸⁹ La libertad de movimiento ha merecido del Comité aplicaciones vinculadas a su relación con el ejercicio de los derechos sindicales. Así, ha estimado que las restricciones impuestas al movimiento de personas dentro de cierta zona acompañadas de la prohibición de ingreso a la zona en que funciona su sindicato y en la cual normalmente desempeñado sus actividades sindicales, son contrarias al ejercicio normal de la libertad sindical y al ejercicio del derecho de desempeñar libremente actividades y funciones sindicales; esas restricciones deberían estar acompañadas de garantías judiciales adecuadas apli-

cables dentro de un término razonable, respetándose en especial el derecho de los interesados a ser juzgados equitativamente lo antes posible²⁹⁰ y de conceder a un sindicalista la libertad bajo la condición de que abandone el país no es compatible con el libre ejercicio de los derechos sindicales.²⁹¹

En reiteradas ocasiones el Comité ha reconocido, frente a la actuación de organismos especiales o a la existencia de juicios sumarios, la importancia que asigna a las garantías de un procedimiento judicial regular.²⁹²

Ha destacado la importancia de la irretroactividad de la ley penal considerándola incluida en el concepto del debido proceso legal.²⁹³ Ha reconocido la necesidad de que la libertad sindical resulte no sólo de la existencia de normas jurídicas, sino de la realidad de la vida del país, es decir, de derecho y de hecho.²⁹⁴

Al tener que pronunciarse sobre la cuestión general de las medidas adoptadas en circunstancias excepcionales, a la que nos hemos referido precedentemente ante algunos problemas específicos que plantea, el Comité ha señalado que no estaba llamado a pronunciarse sobre la necesidad u oportunidad de esas medidas, cuestión que cae por completo dentro del orden político, pero que debía examinar las repercusiones que ellas pudieran tener sobre los derechos sindicales.²⁹⁵ Este criterio se refiere tanto a los casos que resultan de una legislación de emergencia, por ejemplo sobre la seguridad del Estado, como con referencia al régimen de estado de sitio, de excepción a las medidas extraordinarias o a las medidas prontas de seguridad.²⁹⁶ En estos casos excepcionales, y con el fin de limitar los efectos negativos de las medidas sobre el ejercicio de los derechos sindicales, el Comité ha estimado que es recomendable que, en la medida de lo posible, el gobierno recurra en sus relaciones con las organizaciones profesionales y sus representantes a las disposiciones previstas en el derecho común, más bien que a disposiciones de emergencia que implican por su misma naturaleza, el peligro de ciertas restricciones a derechos fundamentales.²⁹⁷

No son estos, naturalmente los únicos casos referentes a países latinoamericanos que pueden estimarse útiles para mostrar las líneas generales de la jurisprudencia del Comité de la Libertad Sindical, ni son los únicos temas que el Comité ha abordado. Pero bastan para mostrar las grandes líneas de esa jurisprudencia, respeto de la que la propia Organización Internacional del Trabajo ha hecho la siguiente precisión:

Las decisiones del Comité han sido tomadas teniendo en cuenta las circunstancias especiales de cada caso y, por tanto, deben considerarse en el contexto del mismo. Sin embargo, al examinar un caso el Comité habitualmente se refiere a las decisiones que ha adoptado o mencionado con anterioridad en situaciones que pueden presentar una similitud con el caso bajo examen, a fin de mantener una cierta unidad de criterio en conclusiones.²⁹⁸

El valor de esta jurisprudencia y su interés con referencia a la situación de América Latina es evidente. No puede ponerse en duda que se basa en la firme decisión de defender la libertad sindical desde un concepto amplio que reconoce su necesaria relación con todos los derechos y libertades de la persona humana. No puede desconocerse el equilibrio realista con que ha actuado el Comité, tratando de no provocar conflictos insolubles y reconociendo el peso de las realidades nacionales y locales. Es por ello que su labor merece aplauso si bien, como ya hicimos notar en el capítulo número III, no siempre se ha precisado claramente, en toda su necesaria proyección, las diferencias que en cuanto a las obligaciones respecto a la libertad sindical y al régimen de la misma resultan para los países que han ratificado los Convenios 87 y 98 y para aquellos que no han ratificado ambos o alguno de ellos. Muchas veces se han afirmado como criterios exigibles para todos los miembros de la OIT soluciones que son obligatorias exclusivamente para los países que han ratificado los dos convenios sobre la libertad sindical. Pero nadie puede dudar de la recta intención del Comité y del efecto positivo que para los derechos humanos ha tenido esta actitud.

Es cierto también que la actuación del Comité puede afectar el reconocimiento de la universalidad de la OIT, fundada en la coexistencia de regímenes políticos, sociales, económicos, ideológicos diferentes con distintos conceptos sobre aspectos particulares de la libertad sindical. La no aceptación de la competencia del Comité por los países comunistas es una prueba de esto. Pero, al igual que en la situación anteriormente referida, no puede desconocerse que esta actitud del Comité ha contribuido y contribuye en la lucha para lograr el respeto universal de una libertad sindical verdadera, concebida dentro de una idea integral de los derechos de la persona humana.

Si los resultados obtenidos por la acción del Comité no han respondido siempre, en los hechos, en la América Latina a la jerarquía y valor de la jurisprudencia del Comité y si, como consecuencia, no siempre sus criterios conceptuales y normativos han sido respetados en la realidad ello no tiene un efecto negativo sobre la idea que pueda resultar respecto de su obra. La lenta difusión y afirmación de la ideología que el Comité ha sostenido siempre, la progresiva, trabajosa y no siempre feliz aceptación de sus conclusiones en la vida política y en las relaciones entre los gobiernos y los sindicatos, sólo muestra la dificultad de la obra emprendida y la complejidad del proceso iniciado por el Comité de la Libertad Sindical, lleno de escollos y de peligros, pero al que es imposible renunciar y en el que, por el contrario, se ha de proseguir si se quiere avanzar en el camino hacia el respeto de los derechos y libertades de la persona humana.

El otro procedimiento específico para la protección y defensa de la libertad sindical es el que resulta de las actuaciones de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de la Libertad Sindical.

Ya hemos analizado en el capítulo vi el origen, la naturaleza, y los procedimientos seguidos por este órgano, así como los casos referentes a Japón, Grecia y Lesotho que la Comisión tuvo ante sí.

Ahora nos hemos de referir al caso de Chile. Este es el único caso latino llevando ante la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. La razón por la que para estudiar los alegatos contra el gobierno de Chile por violación de la libertad sindical se haya recurrido a esta Comisión y no al procedimiento genérico, de raíz constitucional, de queja, radicó en que Chile no había, ni ha ratificado todavía los Convenios 87 y 98. Es por ello que, mientras que en las situaciones referentes a Bolivia y al Uruguay por las mismas eventuales violaciones, se recurrió al procedimiento constitucional de queja, dado que estos dos países han ratificado los Convenios antes citados, en lo que se refiere a Chile se debió utilizar el sistema procesal de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

En 1973, luego "del cambio de régimen en Chile", el Comité de la Libertad Sindical estudió en el caso número 765 diversos alegatos por violaciones de la libertad sindical en Chile y sometió al Consejo de Administración dos informes en noviembre de 1973 y febrero de 1974.

En el 139o. informe, presentado al Consejo en noviembre de 1973, el Comité recomendó al Consejo (y éste así lo decidió) que:

- a) exprese su preocupación ante la gravedad de los alegatos formulados en las diversas quejas, con respecto a las cuales acaba de recibir una respuesta del gobierno;
- b) sin pronunciarse por el momento sobre el fondo de los alegatos de los querellantes, que llame la atención del gobierno:
 - i) sobre la importancia que atribuye al principio generalmente admitido según el cual las organizaciones de trabajadores y de empleadores no deberían ser suspendidas o disueltas por vía administrativa;
 - ii) sobre la importancia que atribuye a que en todos los casos, incluso en aquellos en que se acusa a sindicalistas de delitos de carácter político o de derecho común, que el gobierno considera ajenos a sus actividades sindicales, los interesados sean juzgados por una autoridad judicial, imparcial e independiente y, en lo posible, por los tribunales ordinarios.²⁹⁹

El Consejo en la misma sesión encargó al Director General que preguntara al gobierno de Chile si, en caso de que el Consejo de Administración decidiera remitir la queja a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, estaría dispuesto a dar su consentimiento.

Por comunicación de fecha 22 de noviembre de 1973, estas decisiones fueron puestas en conocimiento del gobierno.

En febrero de 1974 el Comité de la Libertad Sindical y el Consejo de Administración volvieron a examinar este caso.

Por comunicación del 9 de mayo de 1974, luego de efectuar extensas consideraciones, el gobierno de Chile anunció su asentimiento para que el caso fuera sometido a la Comisión de Conciliación e Investigación en Materia de Libertad Sindical.

El director general propuso integrar la Comisión con los señores José Bustamente y Rivero, George Ducoux y H. J. Kirkaldy. El Consejo aprobó el 1° de junio de 1974 esta proposición.

En su 59a. Reunión en junio de 1974, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre los derechos humanos y sindicales en Chile, que se reproduce en el anexo, en que se invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que encargue al Director general que tome con la mayor urgencia las medidas para enviar inmediatamente a Chile la Comisión de Investigación y Conciliación (párrafo 2.a).

Constituida la Comisión, celebró dos reuniones en Ginebra en julio y octubre de 1974. En ellas escuchó a representantes del gobierno chileno, de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, de la Federación Mundial del Trabajo y de la Federación Sindical Mundial y recibió a los testigos presentados por las partes. Luego celebró una tercera sesión en Chile y visitó ese país, en donde realizó múltiples entrevistas y actuaciones.³⁰⁰

El Consejo tomó conocimiento y aprobó estos informes preliminares de la Comisión.³⁰¹ Ya en el dictamen preliminar, luego de la visita a Chile, se incluyó una comunicación de la Comisión al gobierno de Chile, del 18 de diciembre de 1974, en la que se resumen los criterios que deben aceptarse en toda legislación relativa a los sindicatos. Por su importancia transcribimos esta parte del referido documento, que dice así:

Toda nueva legislación relativa a los sindicatos debería, para estar en conformidad con los principios de la libertad sindical, inspirarse en las líneas directrices siguientes:

Primero: El derecho de sindicación debería ser reconocido a todos los trabajadores, tanto del sector privado como del sector público, incluidos los funcionarios al servicio del Estado.

Segundo: Las organizaciones sindicales deberían poder constituirse sin que para ello se requiera una autorización previa de las autoridades públicas, y las formalidades legales a que esté sujeta su creación y en especial la obtención de la personalidad jurídica para ejercer plenamente sus fun-

ciones, no deberían equivaler en la práctica a una autorización previa ni representar un obstáculo que en los hechos pueda asimilarse a una prohibición.

Tercero: Los trabajadores deberían tener el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes. Estas organizaciones deberían tener el derecho de fomentar y defender los intereses de sus miembros. Sin embargo, para evitar los efectos perjudiciales de una eventual multiplicidad de sindicatos pequeños y débiles, cabría considerar la conveniencia de reconocer a las organizaciones más representativas ciertos derechos especiales —principalmente respecto de la negociación colectiva en nombre de un grupo o categoría de trabajadores— determinando la mayor representatividad de conformidad con criterios y procedimientos objetivos.

Cuarto: Las organizaciones sindicales deberían tener el derecho de federarse y confederarse libremente y las federaciones y confederaciones deberían tener los mismos derechos que la ley reconozca a las organizaciones de primer grado.

Quinto: Las organizaciones sindicales deberían tener el derecho de redactar sus estatutos, de elegir libremente sus representantes, de celebrar reuniones para discutir las cuestiones que les interesen, y decidir su administración interna así como sus actividades tendientes a promover y defender los intereses de sus miembros, sin la intervención de las autoridades. Debería garantizarse la libertad de expresión a todas las corrientes de opinión sindical.

Sexto: Las organizaciones sindicales deben respetar la legislación, pero a su vez la legislación no debería ser contraria a los principios de la libertad sindical. Las organizaciones sindicales no deberían estar sujetas a suspensión o disolución por vía administrativa.

Séptimo: Los trabajadores y en especial los dirigentes sindicales y otros representantes de los trabajadores en la empresa, deberían gozar de una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo.³⁰²

La Comisión de Investigación y de Conciliación concluyó su informe final el 8 de mayo de 1975 y el Consejo de Administración tomó conocimiento del mismo en su 196a. sesión, celebrada en ese mes de mayo. Simultáneamente se presentó al Consejo el informe de la Comisión de Encuesta sobre la presunta violación de los Convenios 1 y 111 por el gobierno de Chile, cuyas actuaciones se fundaron en el artículo 26 de la Constitución.

Al considerarse el informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación, el grupo de los trabajadores presentó un proyecto de resolución. Luego de un debate en el que intervinieron varios oradores, el representante de Chile, que no integraba el Consejo, efectuó una amplia exposición para

refutar algunas de las conclusiones del informe. Pero, en términos generales y con reservas, lo aceptó y reiteró el ánimo de colaboración de su gobierno. Terminó indicando que el proyecto del grupo de los trabajadores no era aceptable para Chile. El representante de México, como cuestión de orden, señaló que el representante de Chile sólo tenía derecho a hablar sobre el informe de la Comisión de Encuesta, según el artículo 26, y que en cambio únicamente se había referido, sin tener derecho para ello, al informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación. El presidente del Consejo aceptó como correcta esta observación. El grupo de los empleadores declaró estar de acuerdo con el proyecto de resolución de los trabajadores siempre que se agregaran estos dos párrafos:

- f) tomar nota con satisfacción de que el gobierno de Chile ha respondido favorablemente a la petición del Consejo de Administración en relación con el establecimiento y funcionamiento de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical;
- g) expresar la esperanza de que todos los Estados miembros de la OIT, cuando se produzcan en el futuro casos similares, aceptarán las solicitudes y recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración respecto a los derechos humanos y sindicales de la misma manera en que se pide lo haga en esta ocasión el gobierno de Chile.

El grupo trabajador aceptó la inclusión del párrafo f), pero se negó, en cambio, sin discrepar con el fondo de la idea expresada y por razones tácticas a aceptar el párrafo g).

Entre otras sugerencias se propuso por los miembros gubernamentales de la Unión Soviética y de Francia suprimir del párrafo f) presentado por los empleadores, las palabras "con satisfacción".

El representante de Estados Unidos se opuso a la supresión del propuesto párrafo g), diciendo:

Es extraordinario y sumamente inquietante que el Consejo de Administración no pudiera ponerse de acuerdo para asociarse a una declaración que reafirme su apoyo al procedimiento de la Comisión de Investigación y de Conciliación así como la esperanza de que aquellos gobiernos a quienes en el futuro se les solicite que reciban a la Comisión, así lo hagan.

Finalmente el Consejo de Administración decidió:

- a) Tomar nota con grave preocupación del informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación respecto al caso de Chile;
- b) pedir al gobierno de Chile que cumpla las recomendaciones de

- la Comisión e informe al director general, a más tardar el 1º de octubre de 1975, sobre las medidas adoptadas;
- c) encargar al director general que suministre al gobierno de Chile ejemplares del informe y le pida que adopte las medidas necesarias para su más amplia distribución en Chile;
 - d) comunicar el informe:
 - i) a la reunión de 1975 de la Conferencia Internacional del Trabajo;
 - ii) a las Naciones Unidas;
 - iii) a todos los gobiernos de los Estados miembros de la OIT y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores; y
 - iv) a los medios de información pública.
 - e) Pedir al director general que someta al Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 1975 un informe completo acerca de las medidas adoptadas en Chile para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión;
 - f) tomar nota de que el gobierno de Chile ha respondido favorablemente a la demanda del Consejo de Administración en relación con la constitución y actividades de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.³⁰³

La Conferencia Internacional del Trabajo en su 60a. Reunión (1975) adoptó una resolución en que tomó nota del informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación y comprobó que no se había producido ningún cambio verdadero en la situación chilena desde la última resolución de la Conferencia. La extensa resolución adoptada, cuyo texto se reproduce en el anexo, contiene una serie de invitaciones dirigidas al gobierno de Chile para que "aplique cuanto antes las recomendaciones de la Comisión en Materia de Derechos Humanos y Sindicales" (párrafo 1) y, asimismo, invita al Consejo de Administración a que informe al gobierno de Chile la posición adoptada por la Conferencia (párrafo 2.a); adopte las medidas aprobadas para solicitar del gobierno de Chile que informe en fechas regulares, en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución, sobre la evolución de la situación en el campo de la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (número 87) y del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (número 111) y sobre el curso dado a las recomendaciones de la Comisión de Investigación y de Conciliación (párrafo 2.b), y siga la evolución de la situación sindical en Chile y que someta informes al Consejo de Administración en su 198ª Reunión y a la Conferencia en su 61a. Reunión (párrafo 2.c).

Ya hemos estudiado lo actuado por la Conferencia en 1976 a este respecto.³⁰⁴

En cuanto al Consejo de Administración, en la 198a. Reunión (noviembre de 1975) examinó un informe del director general sobre el punto.³⁰⁵ En este documento se pone en conocimiento del Consejo que el gobierno de Chile, el 28 de octubre de 1975 remitió un informe sobre las medidas tomadas para dar efecto a las recomendaciones de la Comisión de Investigación y de Conciliación y a la resolución de la Conferencia adoptada en su 60a. Reunión. El informe del director general resume el texto enviado por el gobierno, que se reproduce además textualmente en el anexo del documento, y enumera todas las medidas adoptadas por el director general en cumplimiento de la resolución de la Conferencia de 1975 y de la tomada por el Consejo de Administración en mayo de 1975.

El Consejo de Administración encomendó al director general que solicitase del gobierno, sobre la base del artículo 19 de la Constitución, el envío de una memoria para el 1º de abril de 1976, con respecto a la evolución de la situación en relación con las recomendaciones de la Comisión de Investigación y de Conciliación y la resolución de la Conferencia, en particular con respecto a las cuestiones sobre las cuales el gobierno aún no había enviado informaciones, incluidas respuestas satisfactorias en cuanto a los puntos que se plantean en los párrafos 8, 9, 11, 12 y 13 del octavo informe complementario³⁰⁶ y pedir al Comité de Libertad Sindical que examine la memoria del gobierno y someta un informe al Consejo de Administración en su 200a. Reunión.³⁰⁷

El Comité de la Libertad Sindical al estudiar el caso 823,³⁰⁸ hizo referencia a informaciones contenidas en los documentos precedentemente citados, respecto de la desaparición o detención de cierto número de sindicalistas.

El mismo Comité, en su 159o. informe,³⁰⁹ procedió a cumplir el encargo que le había hecho el Consejo, en un documento dedicado especialmente a la cuestión chilena. Este texto culmina con las siguientes recomendaciones, que el Consejo de Administración aceptó:

- a) que tome nota de que, de conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 198a. Reunión, el gobierno de Chile ha enviado una nueva memoria, de fecha 21 de abril de 1976, con base en el artículo 19 de la Constitución, sobre la evolución de la situación en lo que concierne a las recomendaciones de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical respecto del caso de Chile y la resolución sobre los derechos humanos y sindicales en Chile adoptada por la Conferencia en su 60a. Reunión.
- b) que inste al gobierno a que adopte cuanto antes una nueva legislación sindical en armonía con los principios de la libertad sindical y suprima

las restricciones actualmente en vigor en lo que respecta a las actividades sindicales;

- c) que tome nota de que el gobierno ha aumentado el número de las comisiones consultivas sobre remuneraciones, pero que señale que debería ser un objetivo importante para el gobierno reanudar cuanto antes la práctica de la negociación colectiva;
- d) que señale la importancia que concede a que se observe la recomendación de la Comisión de Investigación y de Conciliación, según la cual los comités de coordinación laboral deberían ser convertidos en organismos consultivos tripartitos;
- e) en lo que concierne a la situación de ciertas organizaciones sindicales:
 - i) que tome nota con interés de que el gobierno ha dictado disposiciones legislativas sobre el pago a las organizaciones de trabajadores agrícolas de fondos a que tienen derecho, pero que señale asimismo que la situación de ciertas cuestiones no es clara;
 - ii) que tome nota de que no se ha cumplido la recomendación de la Comisión referente al levantamiento de la intervención del gobierno en el Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación (SUTE); de que no se dispone de informaciones sobre la situación de la Asociación Nacional de Empleados del Servicio de Educación (ANESE); de que se ha derogado la ley que permitía el ejercicio de actividades sindicales al personal del Ministerio de Educación y de que se ha cancelado la personalidad jurídica del SUTE, situación que es contraria a los principios de libertad sindical y a la recomendación de la Comisión según la cual la nueva legislación sindical debería reconocer a todos los trabajadores, inclusive los funcionarios públicos, el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes;
 - iii) que señale la necesidad de que el gobierno envíe informaciones específicas sobre el efecto dado a las recomendaciones de la Comisión en lo referente a ciertas organizaciones mencionadas en el informe;
- f) que tome nota de que no se ha cumplido la recomendación de la Comisión referente a la revisión de ciertos despidos de dirigentes sindicales;
- g) que, habida cuenta de la relación entre los derechos humanos fundamentales y el ejercicio de los derechos sindicales, tome nota con interés de los decretos de 28 de enero y 10 de febrero de 1976 y otras

medidas que se indican en los párrafos 54 y 55 anteriores, tendientes a asegurar en el país los medios de protección de los derechos de los detenidos, y que recalque la importancia que concede a que se apliquen efectivamente tales disposiciones legales;

- h) que, no obstante, señale al gobierno su preocupación por la detención de personas, inclusive sindicalistas, sin enjuiciamiento, y por el hecho de que la liberación de ciertos sindicalistas ha estado sujeta a la condición de salir del país;
- i) que, en conformidad con lo dispuesto en la resolución de la Conferencia y por el Consejo de Administración, encargue al director general que comunique el presente informe a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 61a. Reunión.
- j) que solicite del gobierno que continúe enviando informaciones sobre la evolución de la situación, especialmente en lo que concierne a las cuestiones sobre las cuales aún no ha suministrado tales informaciones, y que remita el informe respectivo para el 1º de octubre de 1976.

En su 201a. Reunión el Consejo de Administración consideró otro informe del Comité de la Libertad Sindical sobre igual cuestión.³¹⁰

En este documento se recomienda al Consejo de Administración:

- a) que tome nota de que, de conformidad con la decisión del Consejo de Administración, tomada en su 209a. Reunión, el gobierno de Chile ha enviado un nuevo informe el 29 de septiembre de 1976 sobre la evolución de la situación en relación con las recomendaciones de la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical, y con la resolución sobre los derechos humanos y los derechos sindicales en Chile, adoptada por la Conferencia en su 60a. Reunión;
- b) que tome nota de la adopción de nuevas disposiciones constitucionales sobre el derecho de sindicación, pero que renueve su llamamiento al gobierno para que promulgue, en un futuro próximo, una nueva legislación sindical que se conforme plenamente a las recomendaciones de la Comisión de Investigación y de Conciliación;
- c) que señale a la atención del gobierno los principios y consideraciones relativos a la negociación colectiva expresados en el párrafo 22 anterior, y que le reitere que debería ser un objeto importante para el gobierno cuanto antes la práctica de la negociación colectiva;
- d) que tome nota con interés de la supresión de los comités de coordinación del trabajo, y exprese la esperanza de que las nuevas instituciones y estructuras administrativas permitirán promover las relaciones entre los poderes públicos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre estas últimas organizaciones;

- e) que deplora que el gobierno no haya dado informaciones sobre las condiciones en que las Confederaciones Rancuquíl y Unidad Obrero-Campesina ejercen sus actividades sindicales, y pida de nuevo al gobierno que suministre informaciones sobre la situación de ambas organizaciones;
- f) que indique al gobierno la conveniencia de que tome todas las medidas posibles para allanar las dificultades encontradas por la FIEMC y la FENATEX para obtener su personalidad jurídica;
- g) que tome nota con interés de las disposiciones constitucionales adoptadas por el gobierno para proteger ciertos derechos humanos fundamentales;
- h) que recuerde la gran importancia que el Comité concede a la aplicación efectiva de los decretos de 28 de enero y 10 de febrero de 1976 sobre la protección de los detenidos;
- i) que pida al gobierno que continúe suministrando informaciones sobre evolución de la situación en lo que se refiere a las recomendaciones formuladas por la Comisión de Investigación y de Conciliación, y que presente un informe a este respecto antes del 1º de abril de 1977.

El Consejo adoptó las recomendaciones del Comité.⁸¹¹

Esta larga enumeración muestra la forma minuciosa, precisa y eficaz, dentro de las limitaciones que resultan de las posibilidades existentes dada la situación actual, con que el Consejo de Administración, por medio de los informes del Comité de la Libertad Sindical, ha seguido la evolución de la cuestión chilena, vigilando y urgiendo el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación. Se ha demostrado así cuán positivo es el sistema de la OIT de encargar a un órgano permanente, como es el Comité de la Libertad Sindical y, en otros casos a otro órgano también permanente, como es la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la vigilancia del cumplimiento de las conclusiones de las Comisiones de Investigación y de Conciliación y de Encuesta. Sólo de esta manera es posible evitar que las resoluciones de los órganos de Investigación o de las Comisiones de Encuesta queden sin aplicación práctica lográndose, en cambio, una estricta vigilancia del proceso de su puesta en práctica. Con sus naturales limitaciones, el procedimiento es, sin duda, adecuado y eficaz. El proceso de vigilancia por el Comité de la Libertad Sindical y por el Consejo de Administración del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Investigación y de Conciliación y de la resolución de la Conferencia General, en el caso de Chile, ha de continuar en el futuro. La reseña que hemos hecho llega sólo hasta el momento en que escribimos estas líneas (diciembre de 1976).

9. Examinemos ahora el informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical sobre Chile.

El informe consta de cuatro partes y cuatro anexos.³¹²

En la parte I se incluye una introducción (capítulo 1), los antecedentes de la intervención de la OIT en el asunto y de la designación de la Comisión de Investigación y de Conciliación (capítulo 2) y el resumen del caso tal como fue sometido al examen de la Comisión (capítulo 3). En este capítulo 3 se enumeran los alegatos presentados, que se clasifican en dos grupos: a) alegatos relativos a la vida, la seguridad y la libertad de sindicalistas, y b) alegatos relativos a las medidas del gobierno contra las organizaciones y actividades sindicales (disolución de la Central Única de Trabajadores de Chile, otras organizaciones sindicales, decreto-ley número 32, bando número 36, decreto-ley número 43, circular número 243 del Ministerio del Interior y decreto-ley número 198) y libertades civiles y derechos sindicales en general.

La parte II describe el procedimiento seguido por la Comisión en sus dos reuniones en Ginebra, las comunicaciones recibidas, la visita a Chile y las consideraciones preliminares enviadas al gobierno al final de esta visita.

El procedimiento seguido permitió a la Comisión realizar un estudio serio y profundo, tanto en la parte documental como testimonial, con una actuación *in loco*, hecha con autorización de las autoridades chilenas, sumamente fructífera.

La parte III describe la legislación en materia sindical vigente en Chile antes del 11 de septiembre de 1973 y luego se analizan las disposiciones dictadas después del 11 de septiembre de 1973. Esta parte es puramente expositiva y no se extraen conclusiones.

La parte IV es de suma importancia, ya que se incluye en ella el "examen del caso por la Comisión". En realidad en los capítulos que la integran (9 a 17), la Comisión, sin extraer conclusiones, ha hecho, debidamente clasificada por temas, una enumeración y del gobierno de Chile.

El capítulo 9 de esta parte IV está dedicado al estudio de la cuestión de la disolución de la Central Única de Trabajadores y el capítulo 10 analiza la situación de otras organizaciones sindicales después del 11 de septiembre.

El capítulo 11 trata de la cuestión relativa a la muerte y ejecución de dirigentes sindicales.

El capítulo 12 se refiere a la destitución de dirigentes sindicales y el 13 a los despidos y renuncias de dichos dirigentes. El 14 a la situación con respecto a la dirección de las organizaciones sindicales; el 15 a las reuniones de los sindicatos; el 16 a la negociación colectiva, el derecho de huelga y las reclamaciones en la empresa. El 17, finalmente, encara el tema de las relaciones entre las organizaciones sindicales y las autoridades públicas.

La parte V estudia los nuevos proyectos de legislación en materia sindical en el capítulo 18 y el capítulo 19 incluye nuevas informaciones y comentarios

adicionales recibidos por la Comisión. Se estudia en este capítulo, además de nuevas comunicaciones de los querellantes, el proyecto de Estatuto Social de la Empresa remitido por el gobierno por nota del 12 de febrero de 1975 y las nuevas alegaciones presentadas por el gobierno por nota del 15 de marzo de 1975. El capítulo 18 analiza el anteproyecto de decreto-ley sobre las organizaciones sindicales redactado por la Comisión de Estudio del Código de Trabajo, que fue entregado a la Comisión por el gobierno durante su visita a Chile.

Este anteproyecto mereció de la Oficina Internacional del Trabajo una serie de comentarios, redactados por sugerencia de la propia Comisión, que se incluyen en el párrafo 418 del informe. Estos comentarios hacen una serie de observaciones críticas, basadas en la jurisprudencia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Comité de la Libertad Sindical.

El documento con las observaciones de la Oficina fue comunicado al gobierno de Chile por notas del 28 de enero y 14 de marzo de 1975.

Poco antes de la adopción del informe de la Comisión, el gobierno le entregó el proyecto de Código del Trabajo. Este proyecto, que contiene algunas pocas modificaciones basadas en las observaciones de la Oficina, pero que se sitúa exactamente en la misma línea de pensamiento del anteproyecto, se resume en los párrafos 422 a 425 del informe.

La parte vi del informe de la Comisión contiene las conclusiones y recomendaciones. Las recomendaciones finales las publicamos textualmente en el anexo. Sólo comentaremos ahora algunos párrafos de las conclusiones, en que se desenvuelve y precisa el pensamiento esencial de la Comisión sobre las cuestiones planteadas y se desarrollan los criterios aceptados por la Comisión en que se fundan sus conclusiones.

En el capítulo 20 de esta parte vi, en el que se desarrollan las conclusiones, se determina con precisión el marco de la competencia de la Comisión en función de los acontecimientos ocurridos en Chile. Se dice al respecto:

Los acontecimientos producidos a partir del 11 de septiembre de 1973 han operado cambios radicales en Chile y un vuelco completo de la situación que existía anteriormente. Es manifiesto que el país se encontraba y aún se encuentra profundamente dividido. Pero no le incumbe a la Comisión juzgar las causas que han provocado dichos acontecimientos ni pronunciarse sobre la oportunidad de la decisión de llevar a cabo estos cambios. Estas son cuestiones arduamente controvertidas y de carácter político, que escapan a su competencia (párrafo 469). La Comisión debe insistir en que, cualquiera que haya sido esta situación, su mandato es de examinar los diversos alegatos sobre violación de la libertad sindical y de los derechos civiles en relación con el ejercicio de los derechos sindi-

cales, después del cambio de régimen, así como las consecuencias que ha tenido este cambio sobre la libertad sindical. Ella tomará en consideración los hechos anteriores únicamente en cuanto guarden una vinculación directa con las medidas adoptadas por el gobierno en lo que se refiere a los varios aspectos de la libertad sindical planteados en este caso (párrafo 470). Es manifiesto que el objetivo del cambio de régimen fue de modificar de una manera fundamental la situación tal como se había desarrollado bajo la Unidad Popular. La acción del nuevo gobierno ha tenido una influencia profunda sobre el movimiento sindical, cuyos dirigentes, y en particular los que se encontraban al frente de la Central Única de Trabajadores, pertenecían en una proporción considerable a los partidos de la Unidad Popular. La Comisión ha analizado los diferentes elementos de juicio que tuvo a su disposición, y ha tenido en cuenta también el número elevado de dirigentes y organizaciones sindicales que fueron afectados por las medidas tomadas por las autoridades a distintos niveles. Estos diversos elementos, considerados en su conjunto, revelan que uno de los propósitos del gobierno ha sido de eliminar o prevenir una oposición importante a su política por parte de los sindicatos o de numerosos de sus dirigentes (párrafo 472).

Con respecto a la disolución de la Central Única de Trabajadores de Chile, respondiendo a las alegaciones gubernamentales relativas a su politización, se dice:

Todo esto plantea el problema de si la CUT, por sus relaciones con los partidos y el gobierno de la Unidad Popular, se había desnaturalizado y desviado de los fines propios a una organización sindical, al punto de no poder ser considerada ya como una organización que tuviese por objeto principal fomentar y defender los intereses de los trabajadores (párrafo 478).

A este respecto la Comisión sienta su criterio sobre el punto, radicalmente distinto del sustentado por el gobierno. Afirma que:

Incumbe en primer lugar a los propios trabajadores decidir si sus dirigentes los representan con fidelidad y, dado el caso, tomar las medidas que correspondan conforme a los estatutos o recurrir a la justicia e, inclusive, desplazar a los dirigentes, si lo consideran conveniente, en ocasión de las elecciones sindicales (párrafo 480).

Posteriormente, la Comisión enuncia su doctrina sobre la cuestión de las actividades políticas de las organizaciones sindicales y especifica qué sanciones son posibles de acuerdo con los principios de la libertad sindical. Al respecto se dice en los párrafos 482 y 484:

La Comisión considera, de una manera general, que el hecho de que las organizaciones sindicales realicen ciertas actividades de carácter político o tengan relaciones con partidos políticos no es incompatible con los principios de la libertad sindical. Prohibir en forma absoluta tales actividades o relaciones no sólo sería contrario a estos principios, sino que carecería de realismo en cuanto a su aplicación práctica. En efecto, las organizaciones sindicales pueden querer manifestar públicamente su opinión acerca de la política económica y social de un gobierno o de ciertos partidos, e incluso querer apoyar un partido para alcanzar sus objetivos en el campo económico y social. Sin embargo, las organizaciones no deben incurrir en abusos a este respecto, excediendo sus funciones propias para promover esencialmente intereses políticos, ni discriminar entre los trabajadores por motivos de esta índole. La Comisión estima que, desde el punto de vista de los principios generales, debería corresponder a las autoridades judiciales reprimir los excesos o abusos que pudieran cometer las organizaciones sindicales. Corresponde también a esta autoridad intervenir cuando se impugne una elección o para pronunciarse sobre la disolución de una organización sindical. En efecto, la intervención de las autoridades administrativas e inclusive del Poder Ejecutivo en estos casos corre el riesgo, a pesar de lo dispuesto por la legislación nacional, de parecer arbitraria, siendo en cambio la mejor garantía para los derechos de todos los interesados, y en particular el derecho de defensa, un procedimiento imparcial y objetivo ante los tribunales judiciales competentes.

Y sobre este punto relativo a la disolución de la CUT, concluye:

En el caso específico que está examinando, la Comisión no puede dejar de tener presente la situación excepcional creada en Chile con el cambio de régimen. Tampoco ignora que la legislación anterior permitía la disolución de un sindicato por vía de decreto. Sin embargo, a la luz de las consideraciones precedentes, la Comisión debe concluir que la disolución de la CUT por decisión del gobierno no estuvo conforme con los principios de la libertad sindical (párrafo 485).

En lo que se refiere a la situación de otras organizaciones sindicales, la Comisión concluye: "Que estas diversas situaciones son reveladoras de casos específicos de violaciones, trabas o impedimentos al ejercicio de los derechos sindicales, que el gobierno habría debido remediar, o cuya solución debería haber facilitado" (párrafo 493).

En cuanto a la muerte de dirigentes sindicales, la Comisión, después de recordar que el gobierno niega que los dirigentes sindicales hayan sido ejecutados por su calidad de tales o por sus actividades puramente sindicales (párrafo 497), concluye:

En lo que concierne a los dirigentes condenados por los tribunales militares, la Comisión ha comprobado el carácter expeditivo de su procedimiento, la falta de garantías suficientes en cuanto a la defensa del acusado, la inexistencia del derecho de apelación, la aplicación retroactiva del estado de guerra, así como de ciertas penas que habían sido agravadas.

La Comisión ha comprobado igualmente el número elevado de dirigentes que, según el gobierno, han sido muertos por aplicación de la llamada ley de fuga. Tampoco puede dejar de referirse a los casos de muerte a raíz de las torturas sufridas, ya que las informaciones en esta materia, según se verá más adelante, dan fundamento a tales versiones. Otros casos de dirigentes o ex dirigentes ejecutados en situaciones especiales se mencionan en el capítulo respectivo de este informe.

En ausencia de garantías elementales, así como de toda información del gobierno sobre los motivos de la mayoría de estas muertes, la Comisión estima que éste no ha suministrado la prueba de que las muertes se produjeron por causas ajenas a la calidad o a las actividades sindicales de los dirigentes. Todos estos hechos revelan que, cualquiera haya podido ser la magnitud de la confusión en la primera época, las garantías para asegurar el respeto de los derechos humanos relativos a la seguridad de la persona han resultado gravemente comprometidas, con todas las consecuencias irremediables que esta situación ha tenido para un número apreciable de dirigentes sindicales (párrafos 498, 499 y 500).

En lo que respecta a la detención de dirigentes sindicales, la Comisión luego de señalar su número elevado de que esas detenciones continuaban a la fecha del informe y de analizar la forma en que se producían, que hacía posible que, como el propio gobierno lo ha reconocido, fueran a veces injustas y en otras ocasiones abusivas (párrafo 501) y de comprobar la cuestión gravísima de los malos tratos sufridos por dirigentes sindicales que han debido soportar apremios físicos, a veces muy severos, que han dejado sus secuelas, concluyó a este respecto:

Los dirigentes sindicales, como todas las personas, deben respetar la legalidad y no gozan de ninguna inmunidad en caso de violarla. Sin embargo, la Comisión considera que la falta de garantías suficientes ha permitido y aún permite que se tomen medidas abusivas contra muchos de ellos. La falta de garantías es propicia a la creación de un sentimiento de inseguridad e inclusive de temor, que no puede dejar de influir en el ejercicio de los derechos sindicales (párrafo 509).

Sobre los despidos y renunciadas de los dirigentes sindicales la Comisión expresó:

“De las informaciones recogidas se desprende que numerosos dirigentes sindicales fueron despedidos de sus empleos, perdiendo así sus cargos sindicales, pero mientras que por una parte se alega que estas medidas se tomaron para eliminar a los dirigentes pertenecientes a los partidos de la Unidad Popular o a aquellos que habían sido más activos en la defensa de los trabajadores, por la otra se sostiene que fueron despedidos los dirigentes por motivos justificados y, en particular, haber cometido actos ilícitos como la toma de empresas o la destrucción de materiales, haber sido esencialmente agitadores políticos que ejercían presión sobre los trabajadores y los sometían a vejámenes, o haber resistido a las autoridades después del cambio de régimen. Estos despidos se produjeron principalmente entre septiembre y diciembre de 1973, y en número menor en los primeros meses de 1974. Además de los despidos, la Comisión ha sido informada de que en diversas ocasiones las autoridades han ejercido presión sobre dirigentes para que renuncien al ejercicio de sus funciones sindicales.”

“Considerando en primer lugar la cuestión de la pertenencia a un partido de la Unidad Popular como causa de despido, la Comisión estima que este factor unas veces ha influido y otras ha sido determinante. principalmente en lo que concierne a ciertas organizaciones recibidas también revelan que esta causa no ha sido utilizada de manera uniforme en el sector público, ni tampoco en el privado. Aun actualmente siguen ocupando sus empleos y sus cargos sindicales ciertos dirigentes que militaban en dichos partidos, inclusive en el caso de organizaciones que han perdido a varios de sus directores por tal motivo. En cuanto a los hechos que habrían causado el despido, cabe señalar que, en el sector público los decretos-leyes números 6, 22 y 98 han permitido y dado lugar a la exoneración de numerosos funcionarios y trabajadores sin indicación de motivo alguno. En el sector privado, además de las causas de despido establecidas en la legislación laboral anterior, el decreto-ley número 32 previó otras causas específicas, que en sí mismas pueden considerarse como causas justificadas de despido. Sin embargo, este decreto permitió invocar tales causas también en lo que concierne a hecho del pasado, sin límite de tiempo, de modo que un dirigente podía ser despedido no sólo por haber participado, por ejemplo, en el planteamiento de conflictos artificiales y luego en la toma de empresa, sino también por haber dirigido en épocas anteriores una huelga auténticamente profesional, aun cuando ilegal por distintos motivos, o sea, el tipo de huelga que era más frecuente en Chile. Este texto hizo posible la adopción de sanciones contra dirigentes y trabajadores por causa de conflictos terminados hace un cierto tiempo, sanciones de las que habrían escapado por motivos políticos u otros bajo el

régimen anterior. También ofreció a ciertos empleadores la ocasión de ejercer represalias.”

“A fin de proteger a los dirigentes sindicales contra los despidos arbitrarios es necesario que existan disposiciones adecuadas, así como un procedimiento que ofrezca plenas garantías y que permita controlar la aplicación de tales medidas y, dado el caso, ponerles remedio. Ahora bien, en el sector público, el fuero sindical que protegía a los dirigentes de ciertas organizaciones quedó prácticamente suspendido por varios meses a raíz de las nuevas disposiciones adoptadas por el gobierno. En el sector privado, el fuero sindical quedó sin efecto por disposición expresa en relación con las causas de despido previstas en el decreto-ley número 32. Por otro lado, el gobierno creó dos nuevos organismos para examinar los reclamos sobre despidos, es decir, las comisiones especiales en el sector público y los tribunales especiales en el sector privado. Una de las características de estos dos organismos es que en ambos figura un representante de las fuerzas armadas.”

“Es indudable que en diversos casos los hechos atribuidos a determinados dirigentes sindicales han configurado causas justificadas de despidos. No obstante, basándose en el conjunto de las informaciones recogidas, y teniendo en cuenta las consideraciones expuestas anteriormente, y en particular el número importante de dirigentes despedidos y los casos de renunciadas probablemente forzadas que se han producido, la Comisión está persuadida de que tanto autoridades como empleadores también han utilizado estos medios para deshacerse de dirigentes sindicales que han pertenecido al régimen anterior o que a su parecer han sido demasiado virulentos en el ejercicio de sus funciones. (párrafo 510, 511, 512 y 513).”

En cuanto a la situación con respecto a la dirección de las organizaciones sindicales, dice la Comisión:

Un gran número de dirigentes sindicales quedaron eliminados por muerte, ejecución, detención, despido, renuncia al empleo a sus cargos sindicales, prohibición de ejercer estos cargos, o se exilaron o desaparecieron. La Comisión ha tratado de evaluar en qué medida esto ha afectado la composición de las direcciones sindicales. El gobierno declaró que el 75 por ciento de los dirigentes actuales ya ocupaban sus funciones el 11 de septiembre de 1973. Estas estimaciones fueron rehusadas en medios sindicales opositores al gobierno, quienes consideran que las cifras de los dirigentes eliminados de sus cargos en una forma u otra son muy superiores.

Dado que el total de cargos sindicales ha sido de aproximadamente 35.000 en todo el país, la Comisión no posee datos suficientes que le

permitan fijar cifras vacantes a raíz del cambio de régimen. Sin embargo, sobre la base de lo reseñado anteriormente y de las demás informaciones analizadas en el capítulo respectivo, considera que la proporción es manifiestamente mayor a la señalada por el gobierno y posiblemente llegue al doble. (párrafo 514 y 516).

Por último, en lo que se refiere a las actividades sindicales, después de comprobar que:

Después del 11 de septiembre de 1973 las actividades normales de las organizaciones sindicales tanto en lo que se refiere a su gestión interna como las que conciernen a la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores han sido considerablemente restringidas. El gobierno ha indicado que estas restricciones tienen un carácter transitorio (párrafo 517).

Y de que las elecciones sindicales están prohibidas (párrafo 518) y las reuniones sindicales están limitadas y sometidas a un régimen restrictivo (párrafo 519), concluye que:

La Comisión ha comprobado que numerosas organizaciones de base —con la excepción de ciertos sectores— continúan ejerciendo ciertas actividades, principalmente en materia de bienestar social y en relación con la vida cotidiana en las empresas. En lo que concierne a las federaciones y confederaciones, sólo algunas presentan efectivamente peticiones a las autoridades. La Comisión ha examinado las diversas restricciones impuestas a las actividades sindicales y también ha consultado a los dirigentes sindicales sobre sus aspiraciones en cuanto a una evolución en lo que concierne a los distintos aspectos considerados. Sobre la base de todas las informaciones y opiniones recogidas, inclusive las expresadas por dirigentes muy favorables al actual gobierno, la Comisión ha llegado al convencimiento de que existe una aspiración general en el sentido de que debería volverse cuanto antes a una situación normal en el campo sindical y de las relaciones laborales. A este fin, se estima necesario que el gobierno reconozca en la ley y en los hechos el derecho de elegir libremente a las directivas sindicales para que los trabajadores puedan designar por sí mismas a los dirigentes que deban representarlos, y que éstos tengan el sentimiento de actuar como mandatarios legítimos de los afiliados; el derecho de reunirse sin ningún impedimento para poder discutir libremente los problemas y las reivindicaciones económicas y sociales; y el derecho de negociación colectiva y de huelga, para que las organizaciones sindicales puedan promover y defender eficazmente los derechos de los trabajadores (párrafo 524).

El informe termina con unas recomendaciones finales que recogen las aseveraciones hechas en las conclusiones y hacen una serie de indicaciones para que la actitud sindical en Chile vuelva a desarrollarse con respeto de los principios de la libertad sindical.

Estas recomendaciones se transcriben, a partir del párrafo 530, en el anexo. Antes de este párrafo la Comisión en el párrafo 525 hace una clara apreciación final de la cuestión que ha analizado, en los siguientes términos:

Pronto habrán transcurrido dos años desde los acontecimientos que conmovieron profundamente la vida del país y desde la toma del poder por el régimen actual la Comisión estima que ya habría llegado el momento de que se adopten medidas para poner término al grave menoscabo de los principios de la libertad civiles que son esenciales para el ejercicio de los derechos sindicales, sin las cuales el concepto mismo de estos derechos carece de sentido, como lo recalcará la Conferencia Internacional del Trabajo en su resolución de 1970. Dada la situación especial que se ha creado en Chile con el cambio de régimen, y teniendo en cuenta todas las circunstancias de este caso, sería vano e inoperante pretender retornar simplemente al estado de cosas existentes al 11 de septiembre de 1973. La Comisión cree que es más pertinente formular recomendaciones precisas que miren hacia el futuro y que tiendan a asegurar el desarrollo de organizaciones sindicales libres e independientes.

Luego vuelve a analizar los proyectos legislativos del gobierno y, como consecuencia de este nuevo examen, lo "insta a que examine de nuevo el proyecto de legislación sindical y a que tome en cuenta los comentarios que le fueron transmitidos y los principios expuestos en los mismos, a fin de asegurar a los trabajadores el libre ejercicio de los derechos sindicales en conformidad con las líneas directrices que la propia Comisión presentara al gobierno al término de su visita a Chile" (párrafo 529).

Finalmente, después de enumerar las recomendaciones específicas que efectúa (párrafos 530- 542), la Comisión concluye:

La Comisión ya había observado que el pueblo chileno atraviesa uno de los períodos más difíciles de su historia. Cuando una nación ha sido lastimada y dividida tan profundamente, la unidad del país no puede rehacerse en un día. La normalización de la situación sólo puede ser obra de los chilenos y requiere que desaparezca todo sentimiento de constricción, así como el restablecimiento de los derechos humanos fundamentales. Los sindicalistas que han sido detenidos deben ser liberados o, en caso de ser acusados de delitos, juzgados por los tribunales ordinarios. Quedarán así llenadas las condiciones necesarias para el restablecimiento efectivo de la libertad sindical (párrafo 543).

10. No puede dudarse de la importancia y trascendencia de este informe.

Su seriedad, su redacción ecuánime y equilibrada, su respeto de los principios de la libertad sindical y de los derechos humanos en general, afirmados siempre por la OIT, hacen que constituya un documento ejemplar.

Si es lamentable que en otros casos en que existen o han existido tan graves o incluso mayores violaciones de las normas y de los principios constitucionales de la Organización, esas violaciones no han sido comprobadas, enumeradas y denunciadas por la OIT con la fuerza y la reiteración con que lo ha hecho en el caso de Chile, ello no es un defecto del sistema de esta Organización, que está obligada a actuar como lo ha hecho frente a las denuncias presentadas. Es una consecuencia ineludible de una situación internacional, como la actual, en la que, por razones políticas y circunstancias especialísimas, particularmente intensas y visibles en el caso de Chile, no se aplica el mismo criterio para juzgar situaciones que, aunque puedan responder a causas diferentes y poseer elementos disímiles, son igualmente lesivas de los derechos de la persona humana.

Pero lo que, a nuestro juicio, no puede ponerse en duda es que, puesto a funcionar uno de los procedimientos de control existentes en la OIT, se debe actuar inflexiblemente, como se ha hecho en el informe que comentamos, para defender y afirmar el necesario respeto de los derechos y libertades del hombre.

El informe de la Comisión de Encuesta de la OIT en el caso de Chile era necesario e influyó en los informes posteriores de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos y del Grupo de Trabajo sobre Chile de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Ambos informes, especialmente el Segundo de la Comisión de Derechos Humanos, citan especialmente y comparten muchas de las alegaciones y conclusiones del informe de la Comisión designada por la OIT. El documento de la OIT señaló el camino. Por ello y por su influencia en la opinión pública internacional, que actúa cada vez con más eficacia en el esfuerzo universal para lograr el respeto de los derechos y libertades del hombre, el informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical sobre Chile, tiene un significado muy especial, que va más allá de sus méritos técnicos y de su estricta consideración dentro del sistema de control que en la Organización Internacional del Trabajo se ha elaborado para vigilar el acatamiento por todos sus Miembros de las normas y principios constitucionales y, en su caso, para los Estados ratificantes, de los convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.