

CAPÍTULO VI

EL RÉGIMEN PROCESAL DE LA OIT PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA LIBERTAD SINDICAL

1. El objeto de este capítulo es exponer de manera muy resumida y esquematizada el sistema actualmente vigente en la Organización Internacional del Trabajo para asegurar la promoción y la protección de los derechos humanos.⁹⁵

Esta actividad general de protección de los referidos derechos implica, por una parte, la promoción de la aplicación de los instrumentos internacionales de la OIT relativos a los derechos humanos y, por otra, la ejecución de las obligaciones asumidas en la materia por los Estados miembros.

Se ha propuesto acertadamente ⁹⁶ para estudiar la cuestión, dividir o clasificar estos mecanismos en dos grandes categorías:

Una, integrada por el examen de los mecanismos aplicables al conjunto de las convenciones y recomendaciones de la OIT. Es decir que en el primer grupo, los mecanismos de control referentes a los derechos humanos son los mismos que los existentes para controlar el cumplimiento de las demás obligaciones y deberes que se derivan para los Estados miembros de los instrumentos de la OIT que les son aplicables.

La segunda categoría se integra con los mecanismos referentes sólo a la protección internacional de la libertad sindical. Dentro de esta categoría se ubican no sólo los sistemas de control *strictu sensu*, sino también aquellos complementarios o subsidiarios, como los estudios, informes de diferente naturaleza, sistema educativo, de cooperación técnica, etc.

2. Los mecanismos de control aplicables al conjunto de las convenciones y recomendaciones pueden, a su vez, clasificarse en dos grupos.

Un primer grupo está constituido por el control permanente de oficio por medio de los informes o memorias enviados por los gobiernos. Este sistema de informes periódicos, establecido por la Constitución en sus artículos 19 y 22, se integra con las siguientes obligaciones de remitir esos textos que los gobiernos han asumido:

- a) Envío de informes o memorias sobre las medidas adoptadas para someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes dentro de los 18 meses de su adopción;

- b) Remisión, con respecto a los convenios ratificados, de informes anuales, en la práctica bianuales, sobre las medidas adoptadas para ejecutarlos;
- c) Envío, en lo que se refiere a los convenios no ratificados y las recomendaciones, de informes, en los periodos fijados por el Consejo de Administración sobre el estado de la legislación y la práctica nacionales, exponiendo las dificultades que han impedido o retardado la ratificación de los convenios o la aplicación de las recomendaciones.

El Consejo de Administración ha preparado los formularios y cuestionarios para el mejor cumplimiento de estas obligaciones y, en el tercer caso, el Consejo ha elegido ciertos convenios y recomendaciones para efectuar a su respecto un examen particular. En los últimos años este procedimiento se ha aplicado especialmente a los convenios relativos a los derechos fundamentales del hombre.

Los gobiernos deben también enviar copia de los informes de las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores y las observaciones que se hagan a éstos (artículo 23 de la Constitución).

Dos órganos existen para analizar estos informes: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de la Conferencia General en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

i) La Comisión de Expertos establecida en 1927, se compone de personalidades de reconocida competencia y de completa independencia, designadas por el Consejo de Administración a propuesta del director general. Sus miembros son elegidos a título personal y no dependen de los Estados de los que son nacionales

Se compone en la actualidad de 18 expertos originarios de diversas regiones del mundo. Se designan por 3 años y en general son indefinidamente reelectos.

La Comisión, pese a no ser un tribunal, cumple funciones de naturaleza en cierta forma jurisdiccional, ya que debe analizar la conformidad de la legislación y la práctica nacionales con las normas de la Constitución y de los Convenios.

La Comisión elabora comentarios particulares referentes a cada Estado, relativos a la ejecución de sus obligaciones internacionales derivadas de la Constitución y de los convenios. Estos comentarios pueden contener observaciones y solicitudes de información complementaria, que se envían directamente a los gobiernos. Pero además, la Comisión de Expertos establece cada año un estudio de conjunto relativo a una materia determinada, sobre la base de memorias pedidas a todos los Estados en esa materia. Estos pedidos de informes se dirigen a todos los Estados, hayan o no ratificado los convenios pertinentes. En los últimos años tales estudios se han dirigido a los convenios más directamente vinculados con los derechos del hombre.

Así, en 1974 se estudiaron los convenios sobre la discriminación (números 100 y 111); en 1973 el análisis se refirió a la libertad sindical y a la negociación colectiva; en 1962 y 1968 al trabajo forzoso; en 1963 y 1971 a la duración del empleo y en 1975 a la igualdad en la remuneración.

ii) La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo es designada anualmente por la propia Conferencia. Se integra por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores y su cometido es examinar, sobre la base del informe del Comité de Expertos, la aplicación de los convenios y recomendaciones.

Cuenta, en los últimos años, aproximadamente, con más de cien integrantes. Invita a los gobiernos a someterle explicaciones sobre las divergencias u observaciones señaladas en el informe de la Comisión de Expertos. Estas respuestas pueden ser escritas u orales y se incluyen en el informe dirigido a la Conferencia.

En estos años, para poder cumplir con su labor, selecciona las observaciones que juzga más importantes o graves entre las referidas en el informe del Comité de Expertos y es en torno de ellas que se efectúa el debate en la Comisión y se elabora el informe a la Conferencia. En su informe la Comisión, a partir de 1957, clasifica las omisiones o divergencias encontradas en la aplicación de los convenios y recomendaciones por parte de los gobiernos. La inclusión de un país en esta lista no constituye una sanción, sino que se dirige a instar en la búsqueda de soluciones. La inclusión en esta lista especial se ha ido considerando como una fórmula dirigida, en consecuencia, a imponer una sanción moral y su efecto ha sido sumamente positivo para provocar la búsqueda y el encuentro de fórmulas de arreglo satisfactorias.

Dentro de este grupo de mecanismos, constituidos por el Control Permanente de Oficio, deben incluirse los contactos directos con los gobiernos. Se trata de un procedimiento establecido en 1968 para completar y perfeccionar los procedimientos de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia y que permite discutir con los gobiernos, por medio del envío de uno o varios expertos independientes o de funcionarios de la Oficina, las cuestiones indicadas en los informes de las dos Comisiones a efectos de ayudar a encontrar una solución rápida y práctica. Mientras duran los contactos directos se suspende la consideración del caso en los órganos de control antes mencionados. Este procedimiento, fundado en el acuerdo entre la OIT y el gobierno interesado, ha dado excelentes resultados.

Pero el sistema de Control de Oficio por la Comisión de Expertos y por la Comisión de la Conferencia no ha dejado de presentar algunas dificultades.

En primer lugar, aquellas derivadas de las diversidades de los regímenes nacionales en cuanto a los efectos en el derecho interno de la ratificación de los convenios. En algunos sistemas los convenios son directamente aplicables

como consecuencia de la ratificación. Sin embargo, como la mayoría de las disposiciones de los convenios internacionales del trabajo no son *self executing*, se requiere generalmente que se dicten normas de aplicación. De igual modo es útil, cuando un convenio ratificado deroga tácitamente una ley u otra disposición del derecho interno, declarar expresamente dicha derogación.⁹⁷ Pero el reconocimiento de estos extremos no elimina la necesidad de tener en cuenta debidamente la cuestión de la directa e inmediata aplicación de los convenios ratificados, cuando ello es posible y lo admiten los sistemas jurídicos nacionales.⁹⁸ Sin embargo la Comisión de Expertos ha tenido al respecto un criterio muy cerrado y restrictivo, exigiendo siempre o casi siempre, que se dicten normas expresas en el derecho interno para aplicar las disposiciones de los convenios ratificados. Aunque esta actitud nos parece jurídicamente objetable, puede considerarse que, cierto sentido, es explicable en cuanto está guiada por un criterio práctico y por el deseo de lograr que los problemas de aplicación de los convenios se resuelvan por el derecho interno en términos claros, precisos y expresos, para evitar confusiones y mejorar el proceso de aplicación nacional del derecho internacional del trabajo.

Otro problema que complica el Control de Oficio es la posibilidad de aplicación de los convenios internacionales del trabajo por convenios colectivos y la dificultad de efectuar el control de esta modalidad de aplicación.⁹⁹

Pero la principal dificultad es la de apreciar la aplicación efectiva y real de los convenios, sin dejarse llevar sólo por los datos relativos a la conformidad formal y jurídica de la legislación nacional con las normas internacionales. Se trata de superar esta dificultad con nuevos métodos de información, pero ello es difícil y no puede decirse que la cuestión esté ya resuelta de manera plenamente satisfactoria.

Otra cuestión difícil es la derivada de la existencia de Estados con sistemas económicos, sociales y políticos diferentes, ya que en estos casos puede sostenerse que dentro de ciertos márgenes, la aplicación de un mismo convenio no ha de ser necesariamente igual cuando ratifica, por ejemplo, un país capitalista que cuando lo hace un país socialista. La cuestión fue planteada en 1975 por el jurista soviético Tunkim en la Comisión de Expertos y motivó una interesante precisión de la Comisión que, aunque reconociendo este extremo, lo limitó en su proyección y en sus consecuencias sobre todo con respecto al caso concreto en que se invocó.¹⁰⁰

No son estas las únicas dificultades ya que, por ejemplo, es preciso tener en cuenta los problemas derivados del distinto grado de desarrollo económico y social de los países que deben aplicar las normas internacionales y los problemas jurídicos que, asimismo, plantean los Estados federales. Pero el examen somero que hemos hecho basta para comprender la cuestión.

Cuando el gobierno interesado no comparte el informe o la opinión de los órganos de control, se plantea un diferendo que puede llevar a un *impasse*.

El procedimiento de contactos directos ha ayudado a evitar que en la práctica estas divergencias iniciales lleguen a plantear diferencias insolubles.

La aplicación de este sistema de control ha permitido llegar a resultados altamente positivos. Cada año la Comisión de Expertos comprueba los progresos realizados para resolver las situaciones señaladas. La conclusión a extraer es que este sistema de control de los convenios ratificados, que incluye naturalmente el control de los convenios referentes de manera más directa a los derechos humanos, ha tenido a través de 30 años de funcionamiento un éxito digno de destacar y que ha contribuido eficazmente, dentro de los límites de las posibilidades internacionales actuales, a proteger los derechos de la persona humana.

Con respecto a América Latina, la acción de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia ha sido muy intensa dado el gran número de convenios ratificados por los países latinoamericanos y los resultados obtenidos, luego de la gran cantidad de observaciones que en su labor las Comisiones han hecho respecto de la aplicación de los convenios por estos países, puede decirse que han sido satisfactorios en términos generales.

3. Un segundo grupo de procedimientos siempre dentro de los mecanismos aplicables al conjunto de convenios y recomendaciones, está constituido por los procedimientos contenciosos.

El procedimiento de queja establecido por la Constitución en sus artículos 26 a 34, es el más formal de los mecanismos de control. La queja puede ser presentada por cualquier Estado miembro contra otro miembro que a su parecer no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado (artículo 26.1). La presentación de la queja no está subordinada a la existencia en el caso del demandante de un perjuicio directo sufrido por él o por sus nacionales. Existiría, por tanto, un interés jurídico de todos los Estados miembros en que se respeten, por todos los miembros, los convenios internacionales del trabajo. Este mismo procedimiento puede iniciarse por el Consejo de Administración, de oficio, o en virtud de una queja presentada por uno o varios delegados a la Conferencia (artículo 26.4). Cuando se presenta una queja, el Consejo de Administración puede ponerse en relación con el gobierno demandado invitándolo a formular una declaración al respecto.

Pero, asimismo, el Consejo de Administración puede, ya sea porque no reciba en plazo prudencial una respuesta satisfactoria o porque estime que no es pertinente comunicar primero al gobierno querellado la queja, nombrar una Comisión de Investigación. La Comisión a la que el gobierno debe brindar todas las informaciones requeridas presenta un dictamen al Consejo. El gobierno, en un plazo de 3 meses, debe expresar si acepta las recomendaciones

de la Comisión o, en caso contrario, si desea someter el diferendo a la Corte Internacional de Justicia que se pronuncia en definitiva.

En 1961 el procedimiento se puso en marcha por primera vez en virtud de la queja de Ghana contra Portugal por violación del Convenio 105 (abolição del trabajo forzoso en los territorios africanos). Poco después Portugal presentó una queja contra Liberia por violación del Convenio 29, también sobre trabajo forzoso.

El procedimiento seguido en estos casos, por ser la primera vez que el mecanismo se puso en acción, presentó un interés particular y permitió afirmar las amplias competencias de tipo cuasi jurisdiccional de las Comisiones de Investigación.¹⁰¹

En estos casos concretos las recomendaciones de las Comisiones a los gobiernos fueron aceptadas por éstos, los que dictaron diversas medidas legislativas y administrativas para aplicarlas.

En 1968 el procedimiento fue iniciado por varios delegados trabajadores a la Conferencia respecto a la aplicación por Grecia de los Convenios sobre la libertad sindical. El Consejo de Administración designó, como en los casos precedentes, una Comisión de Investigación integrada por tres miembros independientes. La Comisión arribó a un conjunto de conclusiones sobre la legislación griega relativa a la libertad sindical y su ajuste con los convenios internacionales del trabajo. El informe contiene apreciaciones del más alto interés respecto de las libertades civiles y a su ineludible existencia como condición necesaria para el ejercicio de los derechos sindicales.¹⁰² El gobierno aceptó estas conclusiones y procedió a adoptar las medidas legislativas y administrativas requeridas para aplicarlas.

En 1974 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre los derechos humanos y sindicales en Chile, por la que se "invitó" al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que encargue al director general que constituya, de conformidad con el artículo 26, párrafos 3 y 4 de la Constitución, una Comisión de Encuesta encargada de 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) ratificados por dicho país y someta un informe a este respecto a la 195ª Reunión del Consejo de Administración. El informe de la Comisión y el análisis de este caso será hecho al estudiarse la aplicación del sistema de control en la América Latina.

En 1975 se inició un procedimiento de queja, planteado por varios delegados trabajadores a la Conferencia, contra Bolivia. El procedimiento seguido y el fondo de la cuestión que se encuentra aún en trámite, será analizado como en el caso anteriormente citado al estudiar la aplicación del sistema de control en América Latina.

Más recientemente aún, en 1976, se inició otro procedimiento de queja

relativo a la observancia para Uruguay a los Convenios números 87 y 98, presentado por varios delegados trabajadores a la 61ª Reunión de la Conferencia. Al igual que en el caso de la queja contra Bolivia los detalles de estos procedimientos se estudiarán en el capítulo referente al sistema de control en las aplicaciones latinoamericanas.

De estos procedimientos contenciosos pueden extraerse algunas conclusiones: el carácter independiente del órgano encargado de examinar las quejas, las medidas adoptadas para asegurar la objetividad del procedimiento, el carácter prácticamente exhaustivo de la investigación y la preocupación de garantizar la continuidad del control después del fin de los procedimientos de queja propiamente dichos, son algunos de los extremos dignos de destacarse. La práctica ha hecho que estos órganos hayan actuado asistidos por un alto funcionario de la Oficina, que representa al director general y que actúa como vínculo permanente entre el órgano de investigación y las partes. En cuanto al efecto de estos procedimientos contenciosos, en los tres casos en que han terminado, han sido tomadas medidas legislativas y administrativas que prácticamente terminaron con el diferendo. En estos casos las partes han aceptado las recomendaciones, cuya plena aplicación ha sido asegurada luego por los órganos regulares de control de oficio.

Las conclusiones de las Comisiones de Investigación en estos procedimientos pueden ser recurridas ante la Corte Internacional de Justicia, lo que confirma el carácter cuasi jurisdiccional de sus actividades. Estas conclusiones son obligatorias y la Conferencia General, a propuesta del Consejo, puede recomendar las medidas oportunas para asegurar su ejecución. Pero hasta el día de hoy ha sido por la persuasión y por la racional demostración jurídica de los términos de las cuestiones planteadas que estas conclusiones se han aceptado. El respeto de la regla de derecho se ha obtenido así más por la persuasión que por la imposición imperativa.

4. El segundo procedimiento contencioso, siempre dentro de los mecanismos generales para promover y vigilar el cumplimiento de todas las convenciones de la OIT, es el de las reclamaciones, previsto por los artículos 24 y 25 de la Constitución.

Pueden ser presentadas por organizaciones de empleadores o de trabajadores contra un Estado que, a su juicio, no asegure de manera satisfactoria la ejecución de un convenio que ha ratificado. Este tipo de reclamación debe ser examinado en primer lugar por un Comité de tres miembros y luego por el Consejo de Administración.

Desde 1939 el Consejo estableció el criterio, seguido después invariablemente, de que si la organización reclamante retira su reclamación, ello no apareja la clausura del asunto. Este criterio, dirigido a impedir los efectos

de posibles presiones contra las organizaciones reclamantes, confirma el carácter, basado en el interés general y público, que tiene este procedimiento.

Este mecanismo se ha aplicado poco. No más de diez casos pueden encontrarse y sólo dos en los últimos 25 años. Ello se debe a la existencia y a la utilización preferente de otros procedimientos.

5. El segundo grupo de mecanismos, como ya hemos indicado, podría estar constituido por aquellos dirigidos especialmente a la protección de la libertad sindical.

El más importante de estos procedimientos fue establecido por la OIT en 1950, luego de un acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que, por la Resolución 277 (x) sobre los derechos sindicales del 17 de julio de 1950, aceptó formalmente en nombre de las Naciones Unidas los servicios de la OIT en la materia.

Este procedimiento completa los mecanismos de tipo general ya analizados. Se funda en la presentación de quejas que pueden emanar de gobiernos o de organizaciones de empleadores o trabajadores, caso este último que es el más frecuente.

Quizá la característica más interesante de estos procedimientos es que las quejas pueden ser dirigidas incluso contra Estados que no han ratificado los convenios sobre la libertad sindical. Con respecto a estos Estados, la aplicación de estos procedimientos se basa en el hecho de que el deber de respetar el derecho a la libertad sindical deriva directamente de la Constitución de la OIT, que afirma de manera expresa dicho principio.¹⁰³

Estos procedimientos se cumplen mediante la acción de dos órganos: el Comité de la Libertad Sindical y la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

a) *El Comité de la Libertad Sindical.*¹⁰⁴ Este órgano es nombrado, de su seno, por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y se compone de nueve miembros. Tres gubernamentales, tres empleadores y tres trabajadores. En razón de la naturaleza cuasi judicial de sus funciones, sigue un procedimiento organizado para asegurar la imparcialidad de sus labores.

La continuidad de su obra resulta de que en casi 25 años de acción ha tenido sólo dos presidentes, cuyos nombres bastan para demostrar la jerarquía que se le ha reconocido: hasta 1961 Paul Ramadier y desde entonces hasta hoy Roberto Ago.

El Comité trabaja a base de expedientes, pero en dos o tres ocasiones se ha realizado por una personalidad independiente acompañada de un funcionario de la Oficina, una verificación *in loco* de los hechos alegados.

Originariamente el Comité fue concebido como un órgano encargado de proceder a un examen preliminar de las quejas para recomendar al Consejo

de Administración cuáles de ellas merecían ser remitidas a la Comisión de Investigación y Conciliación, órgano cuya labor estudiaremos luego. Posteriormente se procedió a asignar al Comité la competencia de analizar las quejas en cuanto al fondo y a presentar al Consejo de Administración un informe con propuestas y, eventualmente, con recomendaciones a los gobiernos interesados. Generalmente el Consejo aprueba sin discusión estas recomendaciones.

La competencia del Comité, que no deriva de ningún acto convencional ni de una resolución de la Conferencia, si bien ha sido ampliamente aceptada, no es reconocida por la Unión Soviética y otros Estados comunistas que reiteradamente han expresado en el Consejo de Administración, al estudiarse sus informes, su criterio contrario y las razones en que se funda.

Hasta el día de hoy el Comité ha considerado cerca de mil asuntos, referentes a las más diversas cuestiones vinculadas con la libertad sindical.

Para el examen de estos asuntos el Comité se funda en los principios generales de la libertad sindical y se guía por las disposiciones de los convenios adoptadas en la materia.¹⁰⁵

El resultado de la acción del Comité ha sido desigual. En muchos casos los Estados interesados han seguido las recomendaciones del Comité, reformando las normas impugnadas, liberando los dirigentes sindicales presos, adoptando medidas de clemencia, etc. En otros casos, en cambio, las recomendaciones no han sido seguidas. Pero incluso en estos casos de resultado aparentemente negativo, resta una acción positiva que, en general, se manifiesta a largo plazo. Por lo demás, en el caso de los países que han ratificado los convenios que sirven de fundamento a las quejas, las recomendaciones se transmiten a la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones para que las tenga en cuenta al estudiar la situación de ese país. En cuanto a los Estados que no han ratificado los convenios referentes a las materias objeto de la queja, el propio Comité sigue vigilando el proceso de aplicación de sus recomendaciones, de acuerdo con un procedimiento adoptado en 1971.

Más allá de los resultados concretos en los casos específicos ya considerados, no hay duda de que el Comité ha contribuido a hacer reconocer universalmente el valor de los principios de la libertad sindical y a promover su reconocimiento y su efectividad.

b) *La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical*¹⁰⁶ es un órgano establecido en 1950. Se integra con personalidades independientes designadas por el Consejo de Administración a propuestas del director general de la Oficina Internacional del Trabajo. Llamada a examinar las quejas por violación de la libertad sindical, la Comisión tiene esencialmente una competencia de investigación, pero puede también examinar, con el acuerdo del gobierno interesado, los asuntos que se le so-

meten con la finalidad de resolverlos por medio de un acuerdo. En principio un caso no puede ser sometido a la Comisión si no es con el acuerdo del gobierno interesado. Los primeros gobiernos a los que se hizo la solicitud negaron su acuerdo y sólo pudo decidirse dar a la cuestión una amplia publicidad. En 1966 el gobierno del Japón, que no había todavía entonces ratificado el Convenio número 87 sobre libertad sindical de 1948, dio su consentimiento en un asunto relativo a los derechos sindicales en el sector público. Tres miembros independientes de la Comisión fueron designados para examinar el caso. Se solicitó información a las partes y a organizaciones internacionales y nacionales de empleados y trabajadores. La Comisión escuchó en Ginebra múltiples testigos. Se trasladó luego al Japón, en donde tuvo largas entrevistas con las organizaciones quejasas y con representantes del Gobierno. Antes de que terminara el procedimiento, el gobierno del Japón aceptó las sugerencias preliminares hechas por la Comisión y ratificó el Convenio número 87.

Posteriormente la Comisión formuló sus conclusiones y recomendaciones en julio de 1965.¹⁰⁷ El Consejo de Administración tomó conocimiento del informe y en esa ocasión el representante del gobierno japonés y el de la organización demandante, señalaron que aceptaban el informe de la Comisión como base para la solución progresiva de las soluciones pendientes. El informe de la Comisión aunque no trajo como consecuencia el fin de los problemas en la materia en litigio en el Japón, significó una etapa en la historia de las relaciones profesionales del sector público en Japón y la base de un diálogo aún abierto al respecto.

En enero de 1965 un asunto relativo a Grecia entró en la competencia de la Comisión. Poco después la organización demandante la CGT de Grecia, notificó a la Comisión de su deseo de retirar la queja. El asunto no se cerró hasta que la Comisión se aseguró de que el retiro de la queja no se había debido a presiones.¹⁰⁸

En 1973 un caso relativo a Lesotho, que no es miembro de la OIT, fue remitido a la Comisión por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas con base entre el acuerdo entre la ONU y la OIT.

Después del golpe militar de 1973 y luego que al Comité de la Libertad Sindical se presentaron múltiples quejas relativas a la violación de los derechos sindicales en Chile, el Consejo de Administración decidió poner en movimiento los procedimientos pertinentes ante la Comisión de Investigación y Conciliación, previo consentimiento del gobierno de dicho país. Este caso será estudiado por separado ya que es hasta hoy el único asunto relativo a un país latinoamericano en el que ha actuado la Comisión.

c) Independientemente de los procedimientos de control examinados hasta ahora, la Organización ha puesto en marcha, en diversas ocasiones, mecanismos especiales o *sui generis*, por medio de la realización de estudios o in-

investigaciones en materias directamente vinculadas con la libertad sindical o con los derechos humanos en general.

La mayoría de estas encuestas se refieren a la libertad sindical. En ciertos casos han sido confiadas a funcionarios de la OIT que se han trasladado a un país como consecuencia de una invitación del gobierno interesado en reunir informaciones completas e imparciales sobre una situación sindical que había sido objeto de opiniones encontradas en el campo internacional (por ejemplo, Hungría en 1920; Venezuela en 1949).¹⁰⁹ Este último caso será analizado por separado.

Otras veces el estudio dirigido a encarar el conjunto de los problemas del trabajo en un país, ha estado motivado por la crítica situación sindical (por ejemplo Grecia en 1947).

En otras ocasiones el estudio ha tenido un carácter más general, ya que ha estado dirigido a estudiar una cuestión en relación con todos los Estados miembros o de un grupo de ellos. Así, en 1955, un comité integrado por personalidades independientes, bajo la presidencia de Lord McNair, ex presidente de la Corte Internacional de Justicia, fue encargado de examinar la cuestión de la independencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en todos los Estados miembros de la OIT.¹¹⁰

Misiones integradas por funcionarios de la OIT se han trasladado por invitación de los gobiernos a los Estados Unidos, U.R.S.S., Reino Unido, Suecia, Malasia y a Birmania.

En 1967, a solicitud del gobierno español que no había ratificado los Convenios sobre la libertad sindical, el Consejo de Administración estableció un grupo de estudio, integrado por personalidades independientes, encargado de examinar la situación en materia sindical y de trabajo en España.¹¹¹ No se trataba de un procedimiento contencioso, a pesar de la existencia de muchas quejas en trámite contra el gobierno español en el Comité de la Libertad Sindical.

El Consejo de Administración precisó que el estudio debía hacerse a la luz de los principios establecidos por la Constitución de la OIT. El grupo no era una Comisión de Investigación o una Comisión de Investigación y de Conciliación, pero la independencia y jerarquía de los miembros y las garantías que fueron establecidas para garantizar su trabajo, aseguraban una información final objetiva y seria.

El informe final del grupo,¹¹² del que el Consejo de Administración tomó nota,¹¹³ constituyó un aporte de gran importancia al conocimiento de la situación laboral y sindical en España, tuvo una gran influencia en el amplio debate provocado en torno a la ley sindical española y se proyectó en el proceso, todavía hoy abierto y en evolución, de cambio de la estructura sindical y laboral de España.

No son estos los únicos ejemplos de estudios generales o particulares em-

prendidos. Podrían citarse otros relativos a la cuestión del trabajo forzado (que provocaron la preparación y adopción del Convenio número 105 sobre la abolición del trabajo forzado) o de la discriminación, pero bastan para mostrar su importancia y como, pese a no tener carácter contencioso ni judicial, se han proyectado de tal manera y su influencia ha sido grande, tanto para encarar la solución de situaciones pendientes en que se violaban los derechos humanos, como para abrir nuevos horizontes en las fórmulas dirigidas a regular los problemas de la libertad sindical, del trabajo forzado, de la discriminación y de los derechos del hombre en general.

d) *Medidas educativas y de formación.* Desde hace algunos años diversos programas se dirigen a instruir adecuadamente respecto de los procedimientos de la OIT relativos a la protección de la libertad sindical y de otros derechos y libertades. Estos programas están dirigidos en especial a funcionarios gubernamentales y dirigentes empleadores y trabajadores.

e) *Cooperación técnica.* En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 10, párrafo 2b de la Constitución, la OIT ha desarrollado una intensa actividad, sobre todo a partir de 1950 y en colaboración con las Naciones Unidas, para brindar a los Estados ayuda y asesoramiento para la elaboración de sus legislaciones laborales. Pero esta cooperación técnica se ha ido extendiendo tanto en la materia cubierta, como en la intensidad de los servicios prestados y es actualmente una de las actividades de mayor importancia de la OIT, que se proyecta incluso en la ayuda y en la asistencia dirigida a lograr una mejor protección de los derechos humanos por los Estados miembros.

6. El sistema de control que hemos resumido en las páginas precedentes se caracteriza por su diversidad y su pragmatismo. Incluye múltiples y variados procedimientos y tiene su fuente en instrumentos jurídicos de diversas naturalezas adoptadas en distintos momentos. Se ha tratado de buscar una eficacia cada vez mayor, adoptándose a las cambiantes circunstancias, sin atarse a estructuras formales y rígidas, aunque respetando siempre los principios y los objetivos esenciales.

Estos diversos procedimientos, coordinados entre sí, apoyándose recíprocamente, actuando sobre la base del trabajo de un secretariado de alto nivel técnico y de total independencia, con órganos integrados en general por personalidades elegidas sólo en base a su integridad y competencia, han permitido llegar a resultados en general muy positivos, que han servido como inspiración de procedimientos similares que se han establecido o que se han querido establecer en otras organizaciones internacionales, para promover y proteger los derechos de la persona humana.

Muchos de los elementos propios de estos procedimientos, como por ejemplo aquellos derivados del carácter tripartito de la OIT que incide natural-

mente en múltiples aspectos de la cuestión, son propios de este organismo y no puede ser objeto de imitación. Otros en cambio, constituyen fuentes de inapreciable valor.

De todos modos de lo que no puede dudarse es del valor y del interés del esfuerzo múltiple y hondo de la OIT para contribuir decisivamente a la protección internacional de los derechos humanos.