



CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Mejoras de las actividades normativas de la OIT:
mejorar la coherencia, la integración y la eficacia
del sistema de control gracias a una comprensión
más adecuada de la dinámica de dicho sistema
(nuevo estudio desde un punto de vista
sustantivo y práctico)****1. Introducción: objeto y alcance del nuevo
estudio, y metodología utilizada a la luz
del consenso alcanzado en la 301.^a reunión
(marzo de 2008) del Consejo de Administración**

1. A instancias del Consejo de Administración ¹, la Oficina presentó a su 301.^a reunión (marzo de 2008) una reseña, centrada en aspectos históricos y de procedimiento, sobre los vínculos existentes entre los procedimientos de control relativos a la aplicación de los convenios ratificados, incluido el procedimiento especial para el examen de las quejas por violación del ejercicio de la libertad sindical ². Atendiendo a una recomendación de la Comisión LILS, el Consejo de Administración invitó a la Oficina a que incluyera en el informe destinado a la 303.^a reunión (noviembre de 2008), relativo al plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema de normas, «un nuevo estudio de la dinámica del sistema de control desde un punto de vista sustantivo y práctico y basado en una selección apropiada de casos, cuyo mandato se definirá tras la celebración de las consultas pertinentes» ³. Se celebraron las consultas pertinentes para definir el mandato del nuevo estudio.

¹ Documento GB.300/LILS/6, párrafo 80, II, 2).

² Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafos 39-79. Este documento se pondrá a disposición de los miembros de la Comisión LILS, ya que la reseña contiene información de base útil para esta discusión.

³ Documento GB.301/11 (Rev.), párrafo 84, *d*), ii).

2. El estudio consta de siete estudios de casos representativos de las interacciones entre los procedimientos de control, que se presentan en el anexo del presente documento, y de la siguiente reseña de las cuestiones planteadas en los estudios de casos, en la que se examina la manera en que los diversos procedimientos de control han interactuado entre sí y el efecto que han tenido esas interacciones en la observancia de los convenios ratificados. Para comprender plenamente la reseña deberían leerse previamente los estudios de casos.
3. A continuación se enumeran los siete estudios de casos, que se han seleccionado teniendo debidamente en cuenta la necesidad de garantizar una selección equilibrada:
 - estudio de caso núm. 1: Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones laborales (Nepal);
 - estudio de caso núm. 2: Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones laborales (Nicaragua);
 - estudio de caso núm. 3: Trabajo forzoso (República Dominicana y Haití);
 - estudio de caso núm. 4: Trabajo forzoso (Myanmar);
 - estudio de caso núm. 5: Igualdad de oportunidades y de trato (República Checa y Eslovaquia);
 - estudio de caso núm. 6: Protección del salario (Congo);
 - estudio de caso núm. 7: Seguridad social (Países Bajos).
4. Entre las cuestiones examinadas en los estudios de casos figuran las siguientes: las funciones respectivas de los órganos de control y de los mandantes en las distintas fases de los procedimientos; la medida en que se ha producido una duplicación del trabajo de los órganos de control; cómo ocurrieron en la práctica las interacciones entre los procedimientos; cómo se superaron las dificultades que pudieron surgir; los factores que influyeron en la resolución de las cuestiones, y las conclusiones que pueden extraerse con respecto al funcionamiento general del sistema. Si bien se han mantenido los nombres de los países, cabe destacar que el objetivo del examen no es centrarse en la sustancia de los casos, ni tampoco reabrir la discusión de los casos cerrados o intervenir en los casos pendientes. Se trata más bien de ahondar en las cuestiones de procedimiento y cuestiones prácticas que plantean los distintos estudios de casos, ofreciendo al mismo tiempo una visión transversal de los conocimientos sobre las interacciones entre los procedimientos de control.
5. Con el presente estudio se completa el ejercicio de recopilación de información que la Oficina inició con el análisis general de marzo de 2008. Esta información proporcionará la base para una discusión documentada en el Consejo de Administración sobre las cuestiones planteadas en relación con el funcionamiento general del sistema de control⁴, en la perspectiva de fortalecer su impacto.

⁴ Debido a limitaciones de tiempo y de espacio, en el presente estudio no se aborda la importante y compleja cuestión de la interpretación de los convenios internacionales del trabajo; en marzo de 2008, la Comisión LILS pidió a la Oficina que volviera a examinar detalladamente esta cuestión. La Oficina se propone presentar un estudio pormenorizado sobre la misma en 2009.

2. ¿Cómo ocurren las interacciones en la práctica?⁵

6. Los estudios de casos demuestran que: *a)* el esquema de las interacciones entre los distintos procedimientos de control tiene múltiples facetas; *b)* la manera en que ocurren las interacciones depende de varios factores, y sobre todo de las acciones y el enfoque de los mandantes, del importante papel que desempeña el Consejo de Administración y de cuál es el tema central del caso, y *c)* los distintos órganos de control frecuentemente proceden al examen de las cuestiones en momentos diferentes, sin seguir un orden predeterminado.

2.1. Esquema de las interacciones

7. Los estudios de casos muestran que los vínculos se establecen principalmente entre los procedimientos regulares de control, y en particular entre la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y los procedimientos especiales. A la luz del examen por la CEACR, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo también puede optar por examinar el caso. El estudio de caso núm. 2 relativo a la libertad sindical ilustra una situación específica en que se establecen vínculos entre dos procedimientos especiales de control (una comisión de encuesta establecida en virtud del artículo 26 y el Comité de Libertad Sindical (CLS)), habida cuenta del papel primordial del CLS en relación con las alegaciones de violaciones de la libertad sindical⁶. En ese caso, el Consejo de Administración solicitó el asesoramiento técnico del CLS antes de tomar una decisión con respecto a la remisión a una comisión de encuesta de la queja presentada con arreglo al artículo 26.
8. Los estudios de casos muestran que los vínculos entre los procedimientos de control pueden establecerse tanto al iniciarse el procedimiento especial de control como una vez ultimado éste. En el estudio de caso relativo a la seguridad social (núm. 7) se da cuenta de un vínculo inusual entre el examen de una reclamación en virtud del artículo 24 y el examen por la CEACR; en otras palabras, reconociendo la competencia técnica de la CEACR, el Consejo de Administración decidió esperar a su evaluación técnica de una cuestión concreta y aplazó en consecuencia el establecimiento del comité tripartito. Como se pone de relieve en los estudios de casos relativos a la libertad sindical (núms. 1 y 2), los vínculos entre el examen por el CLS y por la CEACR sólo pueden existir cuando se han ratificado los convenios vigentes en materia de libertad sindical⁷.

⁵ Véase el documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafos 63-75, para una descripción general de los vínculos entre los procedimientos de control.

⁶ Véase el documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 65, que hace referencia a la posibilidad que tiene el Consejo de Administración, al recibir una reclamación en virtud del artículo 24, de iniciar en cualquier momento el procedimiento de queja previsto en el artículo 26 de la Constitución. El Consejo de Administración se ha acogido a esa posibilidad en dos ocasiones.

⁷ El 127.º informe del CLS (1972) estableció las primeras normas de procedimiento relativas a la remisión a la CEACR de los aspectos legislativos de las quejas. En lo que atañe a los 223 informes del CLS aprobados por el Consejo de Administración desde entonces, se han previsto aproximadamente 340 remisiones en 108 informes.

2.2. Factores que afectan a las interacciones en la práctica

El papel de los mandantes

9. Los procedimientos especiales de control son mecanismos basados en la presentación de quejas y por tanto su activación depende de la iniciativa de los mandantes. Por ello, las interacciones entre los mecanismos suelen depender de las decisiones de los mandantes en relación con el procedimiento en virtud del cual desean que se examinen las cuestiones. Como se desprende de una serie de estudios de casos, el seguimiento que hace la CEACR de las recomendaciones formuladas por los comités tripartitos o las comisiones de encuesta también depende en gran medida de la continuidad de las contribuciones de los mandantes, ya sea a través de los comentarios enviados en el contexto de los informes con arreglo al artículo 22 o en la selección de casos para su examen por la Comisión de Aplicación de Normas. Los estudios de casos relativos a la igualdad y los salarios (núms. 5 y 6) sugieren que la falta de continuidad en la atención que dedican los mandantes puede ser en parte la causa de que siga habiendo cuestiones pendientes en virtud del procedimiento ordinario de control.

El papel del Consejo de Administración

10. Los estudios de casos confirman la conclusión principal del análisis general de marzo de 2008, a saber, que el Consejo de Administración desempeña un papel fundamental en las interacciones. Su función está establecida en la Constitución y en la normativa aplicable al Consejo de Administración, en particular, el Reglamento relativo al procedimiento de examen de las reclamaciones presentadas en virtud de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT. Los estudios de casos relativos a la igualdad y los salarios (núms. 5 y 6) son los ejemplos más comunes de la manera en que el Consejo de Administración ejerce su función normativa en el examen de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24, remitiendo las reclamaciones admisibles a un comité tripartito. Además, el Consejo de Administración puede adaptar el ejercicio de sus funciones según como evalúe las necesidades del caso. Por ejemplo, en los estudios de casos núms. 2 y 7, relativos a la libertad sindical y la seguridad social, el Consejo de Administración, utilizando su poder discrecional, solicitó el asesoramiento preliminar de un órgano de control antes de decidir en cuanto a la manera de responder a una determinada reclamación o queja.
11. Como se ha puesto de relieve en muchos de los estudios de casos, una respuesta coordinada por parte del sistema de control incumbe principalmente al Consejo de Administración. El estudio de caso núm. 4, sobre el trabajo forzoso, es un ejemplo bastante singular del activo papel que puede desempeñar el Consejo de Administración en el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de una comisión de encuesta, concretamente a raíz de tres resoluciones aprobadas por la Conferencia.

Cuestiones tratadas en los casos

12. De las 26 quejas presentadas en virtud del artículo 26, veintiuna se refieren, exclusiva o principalmente, a la aplicación de convenios fundamentales. Hasta la fecha, 11 comisiones de encuesta han examinado 11 de esas 21 quejas. En lo que respecta a la distribución de las reclamaciones entre los diferentes convenios, el 31 por ciento se refiere a convenios fundamentales, el 10 por ciento a convenios prioritarios y aproximadamente el 44 por ciento a otros convenios. Las reclamaciones restantes se refieren a la aplicación de una combinación de convenios. Como resultado de las decisiones de los mandantes de acogerse a los mecanismos basados en las quejas, hay una mayor interacción entre los distintos

procedimientos de control en los casos que se refieren principalmente a la aplicación de convenios fundamentales. Además, aproximadamente la mitad de las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 y la mayoría de las quejas presentadas con arreglo al artículo 26 concernientes a convenios fundamentales se refieren a la aplicación de los convenios sobre libertad sindical que, como demuestra el estudio de caso núm. 2, pueden dar lugar a una mayor variedad de interacciones entre los diversos procedimientos, incluido el procedimiento especial previsto en materia de libertad sindical.

2.3. Funcionamiento pragmático

13. Los estudios de casos destacan lo que podría considerarse la característica principal del sistema de control de la OIT: su funcionamiento pragmático. En la práctica, la manera en que se han establecido los vínculos varía de un estudio de caso a otro. Esos vínculos se formaron de acuerdo a las necesidades particulares de los temas en cuestión, según determinaron los mandantes. La razón es posiblemente que la Constitución de la OIT no prevé vínculos explícitos entre los procedimientos, y en particular no prescribe un orden específico para el examen de las cuestiones por los distintos mecanismos de control.
14. Además, como se señaló con ocasión del análisis general de marzo de 2008, cada vez que la Conferencia y el Consejo de Administración han decidido complementar el marco institucional del sistema de control, se ha hecho hincapié en el carácter distintivo de cada procedimiento y en el hecho de que ninguno de ellos podría operar como sustituto de otro. Como muestran los estudios de casos, esta característica tiene dos consecuencias prácticas principales. En primer lugar, el examen de las cuestiones en el marco de un procedimiento no es impedimento para la iniciación de otro procedimiento en relación con las mismas cuestiones o con algunas de ellas. En segundo lugar, las cuestiones pueden plantearse directamente en el marco de cualquiera de los procedimientos de control y, en particular, del procedimiento especial de control previsto en la Constitución, siempre que se hayan cumplido los requisitos de admisibilidad. En la práctica, no existe un orden predeterminado en el que deban abordarse las cuestiones.
15. La variedad de los procedimientos elegidos en los estudios de casos como primer punto de entrada para el examen por el sistema de control pone de manifiesto que los mandantes utilizan plenamente su libertad de elegir el procedimiento de control que mejor se adapte a sus necesidades. El estudio de caso núm. 3, relativo al trabajo forzoso, es un ejemplo notable en ese sentido. En el caso mencionado, la cuestión se planteó por primera vez en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26, de modo que la comisión de encuesta fue el primer órgano de control que examinó las cuestiones. En los estudios de casos sobre la igualdad y la seguridad social (núms. 5 y 7) las cuestiones se plantearon directamente en el marco del procedimiento del artículo 24, a pesar de que se referían a aspectos jurídicos. El Consejo de Administración trató esta situación en el estudio de caso relativo a la seguridad social (núm. 7) y eligió, sobre una base *ad hoc*, una forma de proceder similar a la que se había negado a incluir como norma, en 1998 y 1999, en el Reglamento relativo al procedimiento para el examen de las reclamaciones presentadas en virtud de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT⁸.

⁸ Véanse los documentos GB.273/LILS/1, GB.273/8/1, párrafos 2-58, GB.273/LILS/2 y GB.276/10/1, párrafos 56-67. En la 273.^a y 276.^a reuniones (noviembre de 1998 y de 1999) del Consejo de Administración, la Comisión LILS examinó la cuestión de una posible revisión del procedimiento para el examen de las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución. El tema tratado era la remisión automática a comités tripartitos de las reclamaciones admisibles (relativas a convenios distintos de los convenios sobre libertad sindical). En esta ocasión, la Oficina presentó una serie de soluciones posibles, en particular para ampliar el margen de

16. Los estudios de casos núms. 2 y 4, relativos a la libertad sindical y el trabajo forzoso, son ejemplos de cómo se puede progresar desde el procedimiento de control regular (núm. 4) y el procedimiento especial sobre la libertad sindical (núm. 2) a través de los procedimientos constitucionales. El estudio de caso núm. 4 puede considerarse ilustrativo en ese sentido. El examen de los informes en virtud del artículo 22 puso de relieve las dificultades en la aplicación del convenio que, después de cierto tiempo, justificaron primeramente el recurso al procedimiento de reclamación con arreglo al artículo 24 y luego al procedimiento de queja previsto en el artículo 26, hasta, finalmente, la aplicación del artículo 33 de la Constitución.
17. Los estudios de casos también muestran que, si bien hay algunas interacciones simultáneas, la mayoría de las interacciones ocurren en secuencia. Los órganos ordinarios de control (y el Comité de Libertad Sindical, según sea el caso) suspenden su examen mientras los procedimientos de control constitucionales examinan la cuestión y lo reactivan en la fase de seguimiento. El seguimiento de las recomendaciones de las comisiones de encuesta y los comités tripartitos se efectúa, para la gran mayoría de los casos, en el marco del procedimiento de control regular. La mayoría de los estudios de casos destacan el papel central que desempeña la CEACR en este sentido.

3. ¿Qué impacto tienen las interacciones?

18. Los estudios de casos muestran que la naturaleza de las interacciones tiene un impacto en el funcionamiento del sistema de control y en la observancia de los convenios ratificados.

3.1. Impacto en el funcionamiento del sistema de control

19. Dos interrogantes subrayan el impacto de las interacciones en los estudios de casos sobre el funcionamiento del sistema de control. El primero es si debido a las interacciones se invirtió más tiempo en tratar las cuestiones derivadas de los casos, y el segundo es si esas interacciones ocurrieron de manera coherente y complementaria o si existió una duplicación de esfuerzos.

¿Aumento o disminución del tiempo?

20. No está claro si las interacciones se tradujeron en un aumento o una disminución del tiempo que se invirtió en abordar las cuestiones, ya que tales interacciones ocurrieron en seis de los siete estudios de casos.
21. En los seis estudios de casos en que ocurrieron interacciones, los distintos procedimientos de control consideraron las cuestiones principalmente de manera consecutiva, y la CEACR y el CLS suspendieron su examen del caso mientras éste era examinado por un comité tripartito o una comisión de encuesta. Esto parece indicar que el tiempo que lleva a los mecanismos de control examinar una cuestión depende del número de interacciones que ocurran. En general, cada paso debe ser completado antes de iniciar el próximo. En el

posibilidades en cuanto a las modalidades de examen de las reclamaciones admisibles. Una solución consistía en remitir a la CEACR los aspectos sustanciales de las reclamaciones que planteaban estrictamente cuestiones jurídicas, pues se consideraba que, a tenor de su origen, composición y permanencia, esta Comisión era la entidad más indicada para dictaminar en cuestiones de derecho. No se llegó a consenso en el Consejo de Administración para revisar de esta manera el procedimiento de examen de las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24. De hecho, la distinción propuesta por la Oficina entre cuestiones de hecho y cuestiones de derecho no se aprobó, ya que parecía difícil de aplicar en la práctica.

estudio de caso núm. 2, relativo a la libertad sindical, el Consejo de Administración no estableció una comisión de encuesta hasta dos años y medio después de la presentación de la queja con arreglo al artículo 26, ya que había solicitado al CLS que formulara recomendaciones al respecto para que pudiera tomar una decisión sobre la remisión a la comisión de encuesta. Transcurrió otro año y medio antes de que el Consejo de Administración tomara nota del informe de la comisión de encuesta. La cuestión abordada en el estudio de caso núm. 4, en relación con el trabajo forzoso, es la cuestión que ha estado sometida a la consideración del sistema de control durante más tiempo y también la que ha entrañado una mayor diversidad de interacciones. El estudio de caso relativo a la seguridad social (núm. 7) supuso una sola interacción, ya que fue considerado únicamente por la CEACR y por un comité tripartito. Se trata del único estudio de caso en el que se puede decir que la cuestión ha sido resuelta. Transcurrieron casi cuatro años entre la presentación de la reclamación y la decisión final del Consejo de Administración. Las cuestiones no resueltas y de larga data en los estudios de casos sobre la igualdad y los salarios (núms. 5 y 6) fueron examinadas por dos comités tripartitos además de la CEACR. Tales cuestiones se examinaron por primera vez en 1991 y 1994, respectivamente.

22. Por otra parte, en el estudio de caso núm. 1, relativo a la libertad sindical, en el que se había ratificado el Convenio núm. 98 pero no el Convenio núm. 87, no hubo interacción alguna entre los procedimientos regulares y especiales de control. En ese contexto, la ausencia de interacción no condujo necesariamente a una solución más rápida de la cuestión.
23. Por lo tanto, también es posible que el examen de una misma cuestión por más de un mecanismo pueda conducir a una resolución más rápida que si el examen lo lleva a cabo un solo mecanismo. En el estudio de caso núm. 3, relativo al trabajo forzoso, el hecho de que la comisión de encuesta hubiera examinado minuciosamente la cuestión facilitó la labor ulterior de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas, que anteriormente no habían estudiado el tema. En el estudio de caso núm. 2, relativo a la libertad sindical, es posible que los exámenes previos del CLS, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas hayan permitido identificar las cuestiones que examinaría la comisión de encuesta, reduciendo así el tiempo necesario para el examen.
24. También es posible que la duración y el número de interacciones sean el resultado de cuestiones intrínsecamente complejas y difíciles, que tardan más en resolverse y entrañan la activación de un mayor número de mecanismos de control. Casi todos los estudios de casos muestran que la mayoría de las cuestiones examinadas por las comisiones de encuesta y los comités tripartitos están estrechamente ligadas a las realidades nacionales y, por consiguiente, tratan aspectos de compleja resolución.

¿Coherencia o duplicación?

25. Tres aspectos del sistema de control, de los cuales ya se han mencionado dos, hacen plantear la cuestión de la coherencia o la duplicación. En primer lugar, el sistema se compone de varios procedimientos, cada uno con una finalidad bien definida y un mandato específico. Los procedimientos de control son complementarios en ese sentido. En segundo lugar, los órganos normativos de la OIT hacen hincapié constantemente en las características distintivas de los mecanismos de control, lo que, en la práctica, significa que los mandantes son libres de elegir el procedimiento que estimen conveniente para el examen de cuestiones específicas. En tercer lugar, todos los mecanismos de control persiguen una finalidad común, a saber, la observancia efectiva de las normas internacionales del trabajo y, en particular, de los convenios ratificados. Esto hace necesaria la coordinación entre la aplicación de los distintos procedimientos y la coherencia en el examen, ya que el planteamiento de puntos de vista contradictorios dentro del sistema de control sólo puede menoscabar su impacto.

- 26.** Como muestran los estudios de casos, la complementariedad de los procedimientos de control parece reflejarse en la consiguiente coherencia en el examen de las cuestiones. En el estudio de caso núm. 2, relativo a la libertad sindical, tanto el CLS como la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas tomaron en consideración el examen realizado por los demás, y la comisión de encuesta se basó en los exámenes previos de los tres órganos. En los estudios de casos en los que se encomendó a la CEACR el seguimiento de las recomendaciones de un comité tripartito o una comisión de encuesta, la CEACR centró principalmente su atención en la observación del curso dado a esas recomendaciones y en su actualización, y no cuestionó ni las conclusiones alcanzadas ni las recomendaciones formuladas.
- 27.** Los estudios de casos sugieren que el apoyo técnico prestado por la Oficina a los órganos de control, a través del suministro sistemático de información pertinente, contribuye a garantizar la coherencia del examen. Esto es especialmente importante cuando una cuestión es examinada en el marco de más de un procedimiento de control y por órganos diferentes durante un período prolongado antes de ser objeto de examen en virtud de un nuevo procedimiento, como el procedimiento de queja con arreglo al artículo 26. En los estudios de casos núms. 2 y 4, relativos a la libertad sindical y el trabajo forzoso, la comisión de encuesta pudo basarse en los exámenes realizados en años anteriores por los otros órganos de control (proceso que duró siete años para el estudio de caso núm. 2 y 38 años para el estudio de caso núm. 4). Los estudios de casos relativos a la igualdad y la seguridad social (núms. 5 y 7) sugieren que, cuando se plantea directamente una cuestión jurídica con arreglo al artículo 24, el comité tripartito necesita el apoyo de la Oficina, en forma de información sobre los exámenes anteriores de cuestiones similares y sobre los aspectos jurídicos que se derivan de la reclamación. En los dos estudios de casos relativos al trabajo forzoso (núms. 3 y 4), la prestación de asistencia técnica por la Oficina complementó el funcionamiento del sistema de control.
- 28.** La finalidad común de los mecanismos de control explica la importancia de la coherencia en la forma en que se tratan las cuestiones. Al mismo tiempo, la complementariedad de los procedimientos de control y su enfoque común pueden conllevar un cierto grado de duplicación de tareas. Casi todos los estudios de casos muestran que la manera en que funciona el sistema de control redundante en que diferentes órganos reconsideran las mismas cuestiones. Ahora bien, dado que todos los órganos de control se benefician del apoyo institucional de la Oficina, es normal que compartan algunas fuentes de información. En el estudio de caso núm. 2 se pudo limitar la duplicación del trabajo, ya que sólo se elaboraron dos informes de misión para su examen por tres órganos (el CLS, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas). En el estudio de caso núm. 4, es posible que el intercambio de información en el marco de los diversos procedimientos y procesos, sumado a la necesidad de garantizar la coherencia del examen por los órganos normativos y de control, haya dado lugar a una repetición de la información.
- 29.** En la medida en que pueden activarse varios procedimientos respecto de las mismas cuestiones para lograr la observancia efectiva, el funcionamiento del sistema entraña cierto grado de duplicación necesaria. En el estudio de caso núm. 2, como ya se ha indicado, el CLS y la CEACR examinaron los mismos informes de misión, dentro de sus respectivos mandatos, ya que contenían información pertinente para ambos exámenes. El examen por parte de la Comisión de Aplicación de Normas fue el resultado de la opción elegida por sus miembros. En el estudio de caso relativo a la igualdad (núm. 5), el Consejo de Administración nombró un segundo comité tripartito que examinó la misma cuestión a raíz de los cambios que se produjeron en el país interesado. En el estudio de caso núm. 4, habida cuenta de la falta de progresos y de las violaciones graves de un convenio fundamental, el asunto fue examinado en el marco de todos los procedimientos del sistema de control, y también por los órganos políticos de la OIT.

30. La responsabilidad de la coordinación general y la gestión de las interacciones dentro del sistema de control incumbe a la Conferencia y al Consejo de Administración, cuya función de supervisión parece haber asegurado la complementariedad en los estudios de casos, sin dar lugar a una duplicación excesiva.
31. Sin embargo, los estudios de casos relativos a la igualdad y la seguridad social (núms. 5 y 7) sí plantean la cuestión de si la complementariedad entre los procedimientos del artículo 22 y del artículo 24 está plenamente garantizada. Se plantearon primeramente cuestiones jurídicas en el marco del procedimiento del artículo 24, las cuales se sometieron a un comité tripartito, en lugar de ser consideradas antes por la CEACR a través de su examen de las memorias presentadas en virtud del artículo 22. De hecho, el primer comité tripartito en el estudio de caso relativo a la igualdad (núm. 5) afirmó que su tarea era evaluar si la legislación nacional estaba en conformidad con el convenio. Se trata de una evaluación que está comprendida en el mandato de la CEACR. Dado que la legislación en cuestión no había sido examinada anteriormente por la CEACR, el examen fue realizado por el comité tripartito, que se remitió a los comentarios formulados por la CEACR en casos similares y a su *Estudio general* de 1988. En el estudio de caso relativo a la seguridad social (núm. 7), el comité tripartito analizó exhaustivamente la legislación nacional en el ámbito de la seguridad social. Cabe señalar que en el curso del examen surtió efecto la denuncia del convenio pertinente.

3.2. Impacto en la observancia de los convenios ratificados

32. La finalidad del sistema de control es garantizar la observancia óptima de los convenios ratificados. Por tanto, es interesante examinar en qué medida las interacciones en los estudios de casos han mejorado el funcionamiento del sistema.
33. El punto de partida evidente es la cuestión de la resolución de las cuestiones planteadas en los estudios de casos. En tres de los siete estudios, las cuestiones siguen no resueltas. Se logró una resolución parcial en dos de los estudios de casos (en el estudio de caso núm. 2, se resolvieron un número significativo de cuestiones, pero no todas ellas, y en el estudio de caso núm. 3 se resolvieron las cuestiones principales, pero siguen pendientes cuestiones similares en contextos diferentes). En el estudio de caso relativo a la igualdad (núm. 5) la cuestión se ha resuelto plenamente en relación con uno de los países interesados, pero en relación con el otro país sigue pendiente de resolución. Se puede decir que en el estudio de caso relativo a la seguridad social (núm. 7) las cuestiones se han resuelto plenamente.
34. Como ya se ha señalado, hay muchos factores que pueden incidir en la eficacia del sistema de control. Por ejemplo, la resolución parcial de cuestiones en determinados estudios de casos puede vincularse intrínsecamente a cambios en las realidades políticas nacionales, y a la atención persistente que les dedican los procedimientos de control de la OIT. La mayoría de los estudios de casos muestran cómo las interacciones entre los procedimientos de control permitieron un examen minucioso de la legislación laboral nacional, y proporcionaron herramientas a los países para idear reformas de sus leyes, políticas y prácticas nacionales. Por tanto, el impacto real del sistema de control puede residir en el suministro de información y de análisis fidedignos, así como en la supervisión periódica de las distintas leyes y prácticas laborales nacionales y de las cuestiones a menudo complejas que se plantean. También se ha observado con frecuencia que el diálogo y la evaluación independiente son aspectos fundamentales para el sistema de control, como ilustran la mayoría de los estudios de casos. Esto queda patente en el estudio de caso núm. 3, relativo al trabajo forzoso, en el que el diálogo entre los órganos de control y la Oficina, por un lado, y los países interesados, por otro, han sido cruciales para resolver parcialmente la cuestión.

35. La existencia no sólo de diferentes procedimientos de control, sino también de diferentes combinaciones de procedimientos, parece garantizar que el sistema de control pueda responder a la gran variedad de situaciones y a la transformación de las circunstancias nacionales con el tiempo, desde diferentes perspectivas (técnica y política).
36. Al parecer, la flexibilidad del sistema y la capacidad de los mandantes para controlar la manera en que se puede plantear y luego tramitar una cuestión ha tenido un efecto menos positivo en los estudios de casos sobre la igualdad y los salarios (núms. 5 y 6). Como se ha indicado en el párrafo 9, cuando los mandantes no prestan una atención sostenida al tema y no hacen aportes periódicos a los órganos de control, tal vez resulte más difícil resolver las cuestiones en el marco del procedimiento de control regular. Análogamente, en el estudio de caso núm. 4 relativo al trabajo forzoso, parece ser que el único progreso realizado hasta la fecha es consecuencia, básicamente, de las medidas adoptadas por la Conferencia y por el Consejo de Administración.
37. También puede haber un riesgo de dilución y, por tanto, una caída del nivel de atención, en relación con el seguimiento de las recomendaciones de los comités tripartitos y las comisiones de encuesta. En los estudios de casos relativos a la igualdad y los salarios (núms. 5 y 6), el examen, a pesar de centrarse en el seguimiento de las conclusiones de un procedimiento constitucional especial de control, pasó a ser parte integrante del diálogo entre el gobierno y los órganos de control regular, tal como ocurrió con otras cuestiones derivadas de la aplicación de los convenios.
38. Los estudios de casos sugieren que el margen de flexibilidad de que dispone la Oficina contribuye a garantizar la continuidad del diálogo. Por ejemplo, en dos estudios de casos, fue posible superar importantes obstáculos recurriendo a misiones de contactos directos con varios fines: en primer lugar, para aclarar las cuestiones no resueltas y buscarles solución (estudio de caso núm. 2); en segundo lugar, para determinar los hechos en relación con la observancia de los convenios (la segunda misión de contactos directos en el estudio de caso núm. 3); y en tercer lugar, para examinar cuál era la mejor manera de aplicar las recomendaciones de la comisión de encuesta y prestar asesoramiento al respecto (la primera misión de contactos directos en el estudio de caso núm. 3).

4. Conclusiones

39. El funcionamiento eficaz del sistema de control se basa en la existencia de vínculos entre los diversos mecanismos, lo que significa que garantizar la implantación óptima de tales vínculos es crucial. Los mandantes, el Consejo de Administración, la Conferencia y la Oficina desempeñan un papel clave en ese sentido, ya que la flexibilidad pragmática del sistema depende de la responsabilidad que asuman todos los interesados en el ejercicio de sus respectivos mandatos.
40. La interacción dinámica entre los mecanismos de control tiene un impacto en el funcionamiento del sistema y puede entrañar cierto grado de duplicación. No obstante, la conclusión más importante que cabe extraer de este estudio es el papel central que desempeña el tripartismo en el funcionamiento del sistema. De hecho, la promoción y el logro de la observancia efectiva de los convenios dependen de los mandantes tripartitos. La flexibilidad con que operan las interacciones también permite que el sistema de control responda más fácilmente a una gran variedad de cuestiones y situaciones políticas o nacionales difíciles, y por ello puede influir en la observancia de los convenios ratificados.

41. *La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo tal vez estime oportuno:*

- a) tomar nota de la información que figura en el presente documento;***
- b) proporcionar las orientaciones que considere apropiadas, y***
- c) recomendar al Consejo de Administración que invite a la Oficina a preparar en 2009 un estudio sobre la interpretación de los convenios internacionales del trabajo.***

Ginebra, 14 de octubre de 2008.

Punto que requiere decisión: párrafo 41.

Anexo

Estudios de caso

Estudio de caso núm. 1: Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones laborales (Nepal)

Este caso se refiere a la observancia por Nepal de los principios de la libertad sindical y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Dado que este país todavía no ha ratificado el Convenio núm. 87, y que su ratificación del Convenio núm. 98 se remonta sólo a 1996, el examen de la situación de los derechos sindicales en el país a través del sistema de control de la OIT se apoya, en gran medida, en la obligación fundamental del país de fomentar los principios de la libertad sindical y de negociación colectiva que dimana de su condición de Estado Miembro de la OIT. El presente estudio de caso comprende el examen de cuatro quejas por el Comité de Libertad Sindical (en adelante, CLS) y, tras la ratificación del Convenio núm. 98, su examen por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante, CEACR). Este análisis es también ilustrativo de la manera en que las intervenciones oficiosas del Director General y la asistencia técnica que brinda la Oficina complementan el funcionamiento del sistema de control. Además, se han planteado ante la Comisión de Verificación de Poderes objeciones relativas a la designación de los delegados de los trabajadores a la Conferencia; la queja más reciente, de junio de 2005, se refirió al impacto que la situación política nacional tenía sobre la observancia de los principios de la libertad sindical.

La primera queja fue presentada al CLS, en mayo de 1985, por una organización internacional de trabajadores que alegó la violación de los derechos sindicales del personal docente. La queja fue examinada varias veces entre junio de 1986 y mayo de 1991. Como por entonces el país no había ratificado ninguno de los dos convenios sobre libertad sindical, el CLS fue el primer órgano de control que examinó la situación de los derechos sindicales en el país. Durante los tres primeros años de su examen, el CLS tuvo dificultades para obtener una respuesta adecuada del Gobierno, y tanto su Presidente como el Director General intervinieron con ese fin. Además, la Oficina ofreció asistencia técnica al país. Cuando en 1991 el CLS cerró el caso, los cambios en la situación política nacional ya habían permitido algunas mejoras respecto del ejercicio de los derechos sindicales.

Nepal ratificó el Convenio núm. 98 en 1996, y remitió su primera memoria en 1998. Si bien desde entonces ha presentado todas las memorias periódicas, el Gobierno todavía no ha respondido a observaciones presentadas por las organizaciones de trabajadores, ni tampoco ha facilitado siempre respuestas detalladas a la CEACR.

La segunda queja ante el CLS fue presentada en marzo de 2001 por organizaciones sindicales nacionales e internacionales y se refería al derecho de huelga de los trabajadores de determinados sectores en relación con la aplicación de una ley específica sobre los servicios esenciales. Finalmente, el caso se examinó sin que se hubiera recibido ninguna información del Gobierno. En su observación de 2000, la CEACR había solicitado que se le remitiera una copia de la legislación en cuestión, en respuesta a una referencia a la misma hecha por el Gobierno en su memoria, pero dicha documentación nunca se recibió.

La tercera queja, que fue presentada al CLS en abril de 2004 también por organizaciones sindicales nacionales e internacionales, se examinó entre marzo de 2005 y noviembre de 2006. Este caso se refería a cuestiones semejantes a las contempladas en el segundo caso, pero en relación con la aplicación de la ley antes mencionada a una

categoría más amplia de trabajadores, así como a alegatos sobre la detención de sindicalistas. La queja fue considerada como caso «urgente», según el procedimiento del CLS; al respecto, se recibieron dos series de observaciones formuladas por el Gobierno. En marzo de 2005, el CLS señaló especialmente este caso al Consejo de Administración debido a su extrema gravedad y urgencia, y recordó al Gobierno que tenía la posibilidad de disponer de asistencia técnica. El último examen fue realizado por el CLS en marzo de 2006, sobre la base de la información facilitada por el Gobierno y el caso se cerró en noviembre de ese mismo año.

En el mismo mes en que la tercera queja era examinada por el Consejo de Administración, la cuarta queja fue presentada por organizaciones sindicales nacionales e internacionales, tras un golpe de estado y la declaración del estado de emergencia en el país. Las organizaciones querellantes afirmaron que se habían suspendido todos los derechos sindicales y que se había procedido al arresto de los líderes sindicales, reproduciéndose ciertos aspectos de la primera queja. Se consideró que éste también era un caso «urgente». El CLS lo examinó entre marzo y noviembre de 2006. El Gobierno remitió una respuesta y observaciones complementarias. Una vez más, el CLS señaló la queja a la atención del Consejo de Administración debido a su extrema gravedad y urgencia, y planteó la posibilidad de enviar a Nepal una misión de contactos directos con el objeto de promover el pleno ejercicio de la libertad sindical.

No ha habido vínculos directos entre el procedimiento ordinario de control y el procedimiento especial de control por lo que se refería a la libertad sindical; el primero se refería a la aplicación del convenio ratificado, a saber, el Convenio núm. 98, y el segundo se centraba fundamentalmente en los principios de la libertad sindical establecidos en el convenio no ratificado, esto es, el Convenio núm. 87. En consecuencia, no hubo superposición de ambos procedimientos. En realidad, la existencia de procedimientos paralelos, cada uno de los cuales hacía hincapié en grupos de cuestiones diferentes, brindó una imagen más completa de la situación nacional de hecho y de derecho que la que se hubiera obtenido de la aplicación de un solo procedimiento; esto permitió que la Oficina pudiera identificar las cuestiones pertinentes a efectos de prestar asistencia técnica.

De hecho, los casos más urgentes de violaciones se resolvieron merced a intervenciones oficiosas del Director General, más que a través de la aplicación de medidas directas en virtud de los procedimientos de control. Estas intervenciones se realizaron como respuesta a varias peticiones formuladas por organizaciones de trabajadores tras la declaración del estado de emergencia, y finalmente dieron como resultado la liberación de todos los líderes sindicales encarcelados o detenidos. Además, la Oficina proporcionó importante asistencia técnica en varias esferas. Por lo que respecta a la libertad sindical, esta asistencia técnica se suministró al margen del examen del CLS; así, en 2006, se llevó a cabo una misión que tenía por finalidad capacitar al país para examinar la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 87. La respuesta de la OIT a la cuestión de los derechos sindicales en este país ha sido estimulada por la acción de las organizaciones de trabajadores, que han señalado de manera permanente esta cuestión a la Oficina y a los órganos de control.

Estudio de caso núm. 2: Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones laborales (Nicaragua)

Este estudio de caso se refiere a la observancia por Nicaragua del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y el Convenio

sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)¹. El estudio abarcó una amplia gama de infracciones y en especial las cuestiones del hostigamiento y la desigualdad de trato en perjuicio de las organizaciones de empleadores (y, en cierta medida, de los sindicatos), sobre todo a raíz de la imposición del estado de emergencia, y abarcó tanto el procedimiento ordinario de control — es decir, los exámenes por la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia — como el procedimiento especial de control por medio de la presentación de quejas al CLS y de una queja en virtud del artículo 26, la cual condujo al establecimiento de una comisión de encuesta. Simultáneamente, las objeciones planteadas ante la Comisión de Verificación de Poderes, respecto de la designación de los delegados de los empleadores y de sus asesores, se basaron en las mismas infracciones del derecho de asociación, una de las cuales se refería a los casos pendientes de resolución ante el CLS, lo que hizo que la Comisión de Verificación de Poderes manifestara su preocupación por la situación de las organizaciones de empleadores en el país. La cuestión puede considerarse resuelta en su mayor parte, si bien algunos aspectos de las observaciones habituales de la CEACR reflejan inquietudes similares a algunas de las que constituyeron la base del informe de la comisión de encuesta.

Aun cuando la CEACR ya se había referido en observaciones anteriores a algunas de las cuestiones legislativas que volvieron a plantearse ulteriormente, puede considerarse que este caso se originó en una queja presentada al CLS en 1980 por una organización internacional de empleadores. A dicha queja se sumaron otras 22 en el período transcurrido hasta 1989, cuando el Consejo de Administración remitió el tema a una comisión de encuesta, dando curso a una queja presentada con arreglo al artículo 26. Las 22 quejas fueron presentadas por la misma organización de empleadores y por organizaciones de trabajadores. Los objetos de las mismas eran la violación de la libertad de expresión, asesinatos, detenciones y arrestos, asaltos, registros discriminatorios de locales, confiscaciones de tierras y la ausencia de consultas tripartitas. Ambos interlocutores sociales afirmaron que el Gobierno intentaba reprimir a todas las organizaciones que no le fueran favorables. Durante este período, el Gobierno proporcionó información al CLS, si bien en muchas ocasiones ésta fue incompleta y, respecto de algunos casos, inexistente.

En el marco del examen de estas quejas por el CLS, se llevaron a cabo diversas misiones y otras actividades, como, por ejemplo, intervenciones del Director General. Entre ellas, valga citar las siguientes: una misión de contactos directos, en 1981; una segunda misión del mismo tipo, con arreglo al procedimiento de control regular en 1983, período durante el cual el CLS aplazó el análisis de los casos pendientes; y una misión de estudio en 1988, en el marco del examen del CLS de la queja presentada con arreglo al artículo 26, misión que también recogió información relacionada con las cuestiones planteadas por la CEACR.

Mientras que la mayoría de los casos sometidos al CLS se referían al ejercicio de la libertad sindical en la práctica, también se plantearon algunas cuestiones relativas a cuestiones de índole legislativa. En 1982, basándose en el informe de la primera misión de contactos directos, el CLS señaló a la atención de la CEACR los aspectos legislativos del caso. En 1986, el CLS tomó nota del examen llevado a cabo por la CEACR y por la Comisión de Aplicación de Normas. En 1988, el CLS indicó que tendría en cuenta las observaciones de la CEACR cuando formulara sus recomendaciones al Consejo de Administración en relación con el posible establecimiento de una comisión de encuesta.

A partir de 1982, la CEACR formuló observaciones sobre los aspectos legislativos relacionados con el estado de emergencia. En algunas observaciones, esta Comisión

¹ El estudio de caso se centrará en la aplicación de los convenios sobre libertad sindical, ya que éste fue el tema primordial del caso.

incorporó notas a pie de página especiales en las que se pedía al Gobierno que presentara información detallada a la Conferencia y, a veces, memorias detalladas². Además de la información aportada por el Gobierno en virtud del artículo 22, la CEACR analizó informes de misión que también había examinado el CLS, y tomó nota de las discusiones sobre los casos examinados por la Comisión de Aplicación de Normas y por el CLS.

Entre 1982 y 1989, el CLS examinó este caso en cinco oportunidades. En 1983, a petición del Gobierno, se realizó una misión de contactos directos, durante la cual el representante del Director General también recogió información sobre los casos pendientes ante el CLS; su informe fue examinado tanto por la CEACR como por el CLS. La Comisión de Aplicación de Normas debatió intensamente sobre el caso en 1985, 1987 y 1989. En sus conclusiones de 1985, la Comisión de Aplicación de Normas pidió específicamente a la CEACR que «tome en consideración toda la información recibida tras la misión de contactos directos y el examen de casos por el Comité de Libertad Sindical, de forma de estar en condiciones de examinar la situación que actualmente existe, tanto en derecho como en los hechos».

En junio de 1987, varios delegados de los empleadores a la Conferencia presentaron una queja con arreglo al artículo 26; esa fue la primera vez que los empleadores recurrieron al procedimiento constitucional para la presentación de quejas. Cuando la examinó por primera vez, en noviembre de 1987, el Consejo de Administración consideró que «en casos como el presente, en el que diversos querellantes han recurrido a diferentes procedimientos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo 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 de Libertad Sindical para el examen de quejas relativas a esta materia». En consecuencia, el Consejo pidió al CLS que formulara recomendaciones sobre la queja presentada con arreglo al artículo 26 y sobre los casos todavía pendientes, a fin de llegar a una decisión en cuanto a remitir a una comisión de encuesta la queja presentada con arreglo al artículo 26. El CLS examinó seis veces la cuestión, y sometió los informes correspondientes al Consejo de Administración, basándose en los hechos nuevos en cada oportunidad. En su informe final de noviembre de 1989, el CLS recomendó que se remitiera la cuestión en su conjunto a una comisión de encuesta. Consiguientemente, el Consejo de Administración estableció la comisión de encuesta en noviembre de 1989 y, como resultado de ello, se suspendió el examen de la cuestión por la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas. En su reunión de mayo-junio de 1991, el Consejo de Administración tomó nota del informe de la comisión de encuesta.

Ese procedimiento más prolongado que lo habitual se debió a los cambios en el liderazgo político del país, que se produjeron el mismo mes en que se celebró la primera reunión de la comisión de encuesta, dándose lugar a una compleja interacción con el Gobierno. El nuevo Gobierno puso en duda la validez del procedimiento de la comisión de encuesta y opinó que ésta no debería volver a examinar cuestiones que habían sido superadas por los acontecimientos y sobre las cuales el CLS ya había expuesto sus conclusiones. La comisión de encuesta señaló que el Consejo de Administración le había sometido la cuestión porque consideraba que la situación todavía no era satisfactoria respecto de los casos pendientes y que, por lo tanto, examinaría la queja presentada con arreglo al artículo 26, los casos aún no resueltos y todo nuevo hecho relacionado con los mismos. De conformidad con el procedimiento seguido por comisiones de encuesta anteriores, la Comisión tuvo en cuenta no sólo la información suministrada por las partes, sino también las observaciones previas del CLS, los resultados de la misión de estudio de

² Estas notas especiales se insertaron en las observaciones de 1981, 1982, 1983, 1987, 1988 y 1989, en virtud de lo dispuesto en el Convenio núm. 87, y en su observación de 1988, con arreglo al Convenio núm. 98.

1988 y la información proporcionada por la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas. También realizó dos visitas al país. En sus recomendaciones, la comisión de encuesta estimó que el Gobierno debería indicar en sus memorias presentadas en virtud del artículo 22 correspondientes a 1991, cuáles eran las medidas adoptadas para llevar a la práctica esas recomendaciones, de modo que la CEACR pudiera examinar los avances realizados y decidir acerca de la periodicidad con la que el Gobierno debería seguir incorporando información en sus memorias futuras. Cuando el Consejo de Administración tomó nota del informe de la comisión de encuesta, el Gobierno señaló que aceptaba sus recomendaciones.

La CEACR estuvo haciendo referencia a las recomendaciones de la comisión de encuesta hasta 1994. Si bien no hubo una indicación explícita al respecto, puede suponerse que el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta finalizó en 1998, cuando la CEACR tomó nota «con satisfacción» que las disposiciones sobre libertad sindical incorporadas en el nuevo Código del Trabajo derogaban y modificaban un gran número de disposiciones que habían sido objeto de sus recomendaciones durante muchos años. La CEACR ha continuado formulando ciertas observaciones acerca del nuevo Código del Trabajo.

En las etapas iniciales, el Comité de Libertad Sindical, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas trabajaron de manera coordinada. Mientras el CLS se ocupaba principalmente de las cuestiones relativas a la aplicación en la práctica de los convenios, la CEACR se centraba sobre todo en los aspectos legislativos, y la Comisión de Aplicación de Normas constituía un foro para las deliberaciones de carácter tripartito. Tanto los órganos de control que actúan en el marco del procedimiento regular de control como el CLS se refirieron explícitamente a la necesidad de considerar el examen del otro procedimiento de control. Los informes de misión abarcaron cuestiones planteadas en el marco de los dos procedimientos y se examinaron en ambos. Por otra parte, el papel rector en cuanto al examen del caso correspondió a distintos procedimientos en oportunidades diferentes. Cuando se presentó la queja con arreglo al artículo 26, el CLS realizó un dictamen técnico y el Consejo de Administración se hizo cargo de la tarea de gestión general, garantizando una respuesta continua y coherente a la cuestión al designar la comisión de encuesta. La comisión de encuesta se valió del material obtenido en exámenes anteriores de la cuestión y llegó a sus propias e independientes conclusiones. Tras la adopción del informe de la comisión de encuesta, la CEACR se hizo cargo del examen de este asunto, evaluando el seguimiento y asegurando que la cuestión siguiera siendo objeto de examen por la OIT. En general, fue principalmente gracias a las comunicaciones de las organizaciones de empleadores que se garantizó que el tema siguiera siendo examinado en los distintos procedimientos de control.

Estudio de caso núm. 3: Trabajo forzoso (República Dominicana y Haití)

Este estudio de caso se refiere principalmente a la observancia por la República Dominicana y Haití del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), pero también del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)³. El tema de la observancia de estos convenios se planteó en relación con los supuestos abusos cometidos contra trabajadores de Haití, empleados en plantaciones de caña de azúcar de propiedad estatal en la República

³ El estudio de caso se centra en los convenios sobre trabajo forzoso, pues ese fue el tema inicial del caso.

Dominicana. Se trata, por lo tanto, de una cuestión que afectaba tanto al país de origen de los trabajadores como al país en el que tuvo lugar la actividad laboral. El tema se planteó por primera vez en 1980, en relación con la aplicación del Convenio núm. 95 por la República Dominicana, y aún están pendientes las cuestiones conexas por lo que respecta a la observancia por este país del Convenio núm. 29. Este caso ha supuesto interacciones entre el procedimiento de control regular y el procedimiento constitucional de quejas con el examen por la CEACR, por la Comisión de Aplicación de Normas, por la comisión de encuesta establecida para examinar dos quejas presentadas en virtud del artículo 26 y por el Consejo de Administración. Además, el estudio de caso muestra de qué manera la asistencia técnica de la Oficina complementa el sistema de control.

En 1980, en el marco de su control de la aplicación del Convenio núm. 95, la CEACR examinó supuestos abusos en la contratación, las condiciones de trabajo y el pago de salarios a trabajadores de Haití empleados en plantaciones de caña de azúcar de la República Dominicana. En junio de 1981, la Comisión de Aplicación de Normas estudió el caso y manifestó su preocupación al respecto. Al mismo tiempo, delegados de los trabajadores a la Conferencia presentaron dos quejas en virtud del artículo 26 contra los dos países en cuestión, relativas a la aplicación de los Convenios sobre trabajo forzoso y sobre libertad sindical. En marzo de 1982, el Consejo de Administración estableció una comisión de encuesta encargada de examinar las dos quejas y añadió especialmente la cuestión de la observancia del Convenio núm. 95 por la República Dominicana, a pesar de que el mismo no se había incluido en las quejas. La Comisión recibió más información de un gobierno y de varios sindicatos, celebró audiencias y llevó a cabo visitas a ambos países. El Consejo de Administración tomó nota de su informe en junio de 1983. Los dos Gobiernos aceptaron «en principio» las recomendaciones de la comisión de encuesta.

La comisión de encuesta recomendó que en las memorias que se presentaran en virtud del artículo 22 deberían incluirse todos los pormenores de las medidas adoptadas en relación con sus recomendaciones. La CEACR decidió que examinaría el seguimiento dado a las recomendaciones en el ámbito del Convenio núm. 105, incluido el examen de las observaciones hechas por las organizaciones de trabajadores sobre la aplicación del Convenio. Entre 1984 y 1988, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas examinaron esta cuestión casi todos los años. La CEACR incorporó notas especiales en sus observaciones, en virtud de las cuales pidió a ambos Gobiernos que presentaran información detallada a la Conferencia, y la Comisión de Aplicación de Normas se refirió frecuentemente a los casos en párrafos especiales de sus informes, cuando consideró que el Gobierno no cooperaba plenamente o no mostraba buena voluntad para adoptar las medidas necesarias⁴. En respuesta a una petición de los países formulada en el marco del examen ante la Comisión de Aplicación de Normas, en octubre de 1988 se realizó una misión de contactos directos, y a partir de 1989 la CEACR dejó de hacer comentarios sobre el caso en relación con Haití. En 1989 y 1990, tanto la CEACR como la Comisión de Aplicación de Normas manifestaron su profunda preocupación en razón de la ausencia de avances por parte de la República Dominicana⁵. A petición de este país, en 1991 se realizó una segunda misión de contactos directos. Basándose en un informe de misión exhaustivo, la CEACR actualizó y reforzó las recomendaciones de la comisión de encuesta en una

⁴ La CEACR incorporó notas especiales a propósito de Haití en sus observaciones de 1984, 1985 y 1986, y para la República Dominicana en sus observaciones de 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988. La Comisión de Aplicación de Normas se refirió a estos casos en párrafos especiales de sus informes de 1984 y 1985 (respecto de Haití) y de 1984 y 1988 (respecto de la República Dominicana).

⁵ La CEACR incorporó una nota especial en sus observaciones de 1989 y 1990 dirigidas al Gobierno, pidiéndole que suministrara información completa a la Conferencia, y la Comisión de Aplicación de Normas decidió referirse al caso en un párrafo especial de su informe de 1989 y también en 1990, en el que lo citó como caso de «falta continua de aplicación del Convenio».

extensa observación, en la que pidió más información al Gobierno sobre las medidas adoptadas. La Oficina realizó, además, una misión de mediación ulteriormente en 1991, actuando como mediadora entre los dos Gobiernos tras la repatriación forzada de trabajadores de Haití. En 1992, al examinar el caso por última vez, la Comisión reconoció las medidas adoptadas por la República Dominicana para mejorar los derechos jurídicos de los trabajadores de Haití; la CEACR hizo referencia a las recomendaciones de la comisión de encuesta hasta 1995. A partir de entonces, ha seguido formulando observaciones sobre el caso en el ámbito del Convenio núm. 29, pero el problema se ha reducido en magnitud y se ha modificado en cuanto a su alcance, al afectar a plantaciones de propiedad privada.

Fue gracias a las organizaciones de trabajadores que la cuestión se señaló por primera vez al Consejo de Administración. De ahí en adelante, esas organizaciones siguieron formulando observaciones y proporcionando información durante los procedimientos de la comisión de encuesta y el posterior examen por la CEACR, y por la Comisión de Aplicación de Normas. Como resultado de la remisión de las dos quejas a una comisión de encuesta, la aplicación de los convenios sobre trabajo forzoso por ambos países se examinó por primera vez en el marco del sistema de control. Si bien los dos Gobiernos cooperaron con la Comisión y aceptaron en principio sus recomendaciones, en la etapa de seguimiento ambos señalaron, en momentos diferentes, su desacuerdo con el procedimiento durante el examen de la cuestión ante la Comisión de Aplicación de Normas. Sin embargo, en años posteriores se apreciaron mejoras concretas en respuesta a las recomendaciones de la comisión de encuesta, debidas quizás a los cambios en la situación económica y política de ambos países así como, en el caso de la República Dominicana, al impacto de la presión internacional ejercida al vincular el cumplimiento de las normas del trabajo con la concesión de preferencias comerciales.

En cuanto a las interacciones de los órganos de control en este estudio de caso, ellas pueden calificarse de ponderadas y coherentes, ya que la cuestión recibió una atención bastante constante de uno u otro de los órganos de control, durante por lo menos 20 años. Un aspecto notable de este estudio de caso es que el primer órgano de control que examinó la cuestión en el marco de los convenios sobre el trabajo forzoso, fue una comisión de encuesta. Dicha comisión opinó que su función consistía en establecer los hechos en relación con las quejas y las obligaciones en virtud de los convenios. Mientras que durante la existencia de la comisión de encuesta, la CEACR suspendió el examen de la cuestión, posteriormente asumió la responsabilidad de asegurar la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta, analizando toda la información a este respecto, incluidos los informes de misión. Si bien no existen reglas específicas sobre la discusión por la Comisión de Aplicación de Normas de los casos que han sido objeto de una queja en virtud del artículo 26, dicha Comisión subrayó la importancia de cumplir con las recomendaciones de la comisión de encuesta, a cuyo efecto invitó a los dos Gobiernos, tan pronto como pudo hacerlo, a que informaran acerca de los progresos realizados en relación con tales recomendaciones.

La intervención de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas fue constante a través del tiempo, ya que ambos órganos pidieron sistemáticamente a los Gobiernos que aplicaran las recomendaciones de la comisión de encuesta y se sirvieron eficazmente de los instrumentos disponibles con arreglo a sus respectivos procedimientos y métodos de trabajo. Estos órganos actuaron complementariamente por una parte con la evaluación técnica y por otra con la expresión sistemática de la preocupación tripartita. Si bien el examen de la cuestión por estos dos órganos podría considerarse como una duplicación en realidad puso de relieve su importancia, y los órganos de control desempeñaron papeles diferentes en cumplimiento de sus mandatos. Además, la cuestión no ha sido examinada simultáneamente según procedimientos diferentes, y cada órgano de control ha hecho referencia al examen previo llevado a cabo por otro órgano.

Las distintas misiones efectuadas por la Oficina en estos países aportaron mayor información a los órganos de control y asistencia técnica a los Gobiernos, y permitieron establecer un diálogo entre los dos Gobiernos. Este estudio de caso es un ejemplo de la manera en que, durante un período de tiempo prolongado, el diálogo, la coherencia de los órganos de control y la voluntad política contribuyeron a la adopción de medidas concretas, si bien la cuestión de las condiciones de trabajo existente en algunas plantaciones sigue siendo objeto de seguimiento por la CEACR.

Estudio de caso núm. 4: Trabajo forzoso (Myanmar)

Este estudio de caso se refiere a la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). La cuestión se planteó por primera vez en 1960, y sigue sin solución. En cuanto a las interacciones en el sistema de control, ellas han incluido exámenes de la CEACR, de la Comisión de Aplicación de Normas, una reclamación en virtud del artículo 24 con remisión a un comité tripartito, una queja en virtud del artículo 26, con remisión a una comisión de encuesta, una resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 33 de la Constitución, que no se había utilizado hasta entonces, y la instauración de una sesión especial de la Comisión de Aplicación de Normas para analizar la observancia del Convenio por este país.

Desde 1961 la CEACR ha venido planteando cuestiones relativas al trabajo forzoso en el país; en 1991, centró su atención en una observación formulada por una organización internacional de trabajadores, alegando el amplio uso por los militares del país de la imposición del trabajo de cargador. La Comisión de Aplicación de Normas examinó el tema en 1992. En enero de 1993, la misma organización internacional de trabajadores presentó una reclamación en virtud del artículo 24 respecto de esta cuestión y, como resultado de ello, en marzo de 1993, el Consejo de Administración estableció un comité tripartito. En ese momento, la CEACR suspendió su examen de la cuestión del trabajo forzoso de cargador, pero recibió más información sobre el uso, por los militares, del trabajo forzoso en la esfera de las obras públicas y sobre otras formas de trabajo, cuestión que planteó al Gobierno en una observación formulada en 1993. En noviembre de 1994, el comité tripartito concluyó que se había infringido el Convenio, y el Consejo de Administración pidió al Gobierno que incluyera en sus memorias con arreglo al artículo 22 información acerca de las medidas que estaba adoptando para garantizar la aplicación de las recomendaciones del comité.

La CEACR continuó su examen hasta marzo de 1997, tanto a modo de seguimiento de las recomendaciones del comité tripartito sobre la imposición del trabajo de cargador con carácter forzoso, como sobre el tema del trabajo forzoso en el sector de las obras públicas. Durante el mismo período, la Comisión de Aplicación de Normas examinó dos veces el caso, y lo mencionó en un párrafo especial de su informe correspondiente a 1995 y, en 1996, como caso de falta continua de cumplimiento de la obligación de eliminar deficiencias graves en la aplicación del Convenio. En junio de 1996, delegados de los trabajadores presentaron a la Conferencia una queja con arreglo al artículo 26 y, en marzo de 1997, el Consejo de Administración estableció una comisión de encuesta para examinar el tema; se suspendió entonces el examen por la CEACR de todos los aspectos de la cuestión. La comisión de encuesta presentó su informe en julio de 1998, con pruebas del uso generalizado del trabajo forzoso en todo el país, y el Consejo de Administración tomó nota de ese informe en noviembre de 1998. El procedimiento de la comisión de encuesta incluyó la recepción de más material escrito, la audiencia de testigos en sesiones a puertas cerradas y el envío de una misión a los países vecinos de la región a fin de reunir material complementario, ya que el Gobierno había negado autorización a la comisión de encuesta para visitar el país.

En junio de 1999, habida cuenta de la falta de información sobre las medidas adoptadas por el Gobierno para ejecutar las recomendaciones de la comisión de encuesta, la Comisión de Aplicación de Normas volvió a incluir el caso en un párrafo especial de su informe y lo mencionó como caso de falta continua de aplicación de un convenio ratificado; la Conferencia adoptó una resolución sobre el tema, en la que reafirmó que el Consejo de Administración debía seguir examinándolo y resolvió que el Gobierno debía cesar de beneficiarse de la cooperación técnica, excepto al solo efecto de asegurar la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta.

De conformidad con una recomendación en ese sentido formulada por el Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2000, en junio de 2000 la Conferencia adoptó una resolución relativa a las medidas que se adoptarían en virtud del artículo 33 de la Constitución. En dicha resolución se recomendaba, entre otras cosas, que los gobiernos, empleadores y trabajadores adoptaran medidas para garantizar que el país no se beneficiara de ninguna relación que pudiera mantener con ellos para perpetuar o prolongar el sistema de trabajo forzoso. La CIT invitó al Director General a presentar informes periódicos al Consejo de Administración sobre los resultados de las medidas. De hecho, tras el estudio que efectuó del informe de la comisión de encuesta, en cada una de sus reuniones de marzo y noviembre el Consejo de Administración ha examinado la observancia del Convenio por el país. Además de realizar el seguimiento de las medidas en el marco de la resolución de 2000, el Consejo de Administración también analizó las medidas tomadas por la Oficina (a partir del informe de un equipo de alto nivel que visitó Myanmar a finales de 2001) para cooperar con el Gobierno a efectos de garantizar la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta.

Estas medidas incluyeron, a partir de un Protocolo de Entendimiento firmado en marzo de 2002 por el Gobierno y la OIT, la designación de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar, encargado de asistir al Gobierno en sus esfuerzos para garantizar la eliminación del trabajo forzoso en el país. En los años siguientes, el Funcionario de Enlace comenzó a recibir un creciente número de quejas sobre trabajo forzoso que, cuando las consideró justificadas, transmitió a las autoridades. Sin embargo, se presentaron pruebas sobre el hostigamiento a los querellantes, que fueron sancionados e inclusive sometidos a juicio por haber presentado dichas quejas. Este problema continuó hasta febrero de 2007, cuando como resultado de una resolución de la Conferencia de 2006 sobre nuevas medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del Convenio, se logró un Protocolo de Entendimiento complementario, aún en vigor, relativo al papel del Funcionario de Enlace con respecto a las quejas sobre trabajo forzoso.

Por lo que respecta a sus efectos sobre los procedimientos de control, en la resolución de 2000 se dispuso que la aplicación del Convenio núm. 29 por el país debía analizarse en las sesiones futuras de una sesión especial de la Comisión de Aplicación de Normas. Por falta de progresos importantes con miras a la plena aplicación del Convenio, esa sesión especial se ha celebrado, desde entonces, en cada reunión de la Conferencia, basándose en el examen permanente de esta cuestión por la CEACR (y, más recientemente, teniendo en cuenta los informes presentados por el Funcionario de Enlace).

El presente estudio de caso abarca la combinación más amplia de procedimientos disponibles en el sistema de control de la OIT, e incluye dos medios no utilizados previamente (a saber, la aplicación del artículo 33 y el recurso a sesiones especiales de la Comisión de Aplicación de Normas). La cuestión ha sido objeto de la atención permanente de los procedimientos de control debido, en buena parte, a la presentación sistemática de observaciones y peticiones por los mandantes, junto con el tratamiento también coherente e innovadora del Consejo de Administración, la Conferencia y la Oficina. Este estudio de caso muestra la importancia de la estructura tripartita de la OIT para garantizar el impacto del sistema de control, puesto que fueron fundamentalmente la información y la presión ejercida por las organizaciones internacionales de trabajadores las que impulsaron el

examen de la cuestión y aseguraron su avance permanente a través de los distintos procedimientos de control.

El Consejo de Administración ha desempeñado una función destacada en el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta, a través de la inclusión reiterada de este tema en su orden del día, en las negociaciones con el Gobierno y en las propuestas presentadas a la Conferencia. Fundamentalmente, el Consejo de Administración se ha centrado en estimular la adopción de medidas prácticas destinadas a lograr la aplicación del Convenio; la CEACR ha dirigido sus esfuerzos al seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta. La Comisión de Aplicación de Normas ha basado sus deliberaciones fundamentalmente en las observaciones de la CEACR, pero también en los documentos puestos a su disposición por el Consejo de Administración. El procedimiento ordinario de control ha seguido funcionando paralelamente con las medidas adoptadas por el Consejo de Administración y puede decirse que los diferentes órganos de control y de política han abordado la cuestión de manera complementaria. Es posible ver una «doble» naturaleza en el seguimiento de la observancia del Convenio núm. 29 por el país, es decir, una combinación de las interacciones clásicas entre el procedimiento ordinario de control y el procedimiento de control especial contemplado en la Constitución, que han funcionado coordinadamente, con un seguimiento político de alto nivel de carácter excepcional por el Consejo de Administración, la Conferencia y la Oficina. En particular, fue sólo después de que en 2000 y 2006 la Conferencia adoptara las resoluciones en el contexto del artículo 33, que se concluyeron los Protocolos de Entendimiento de 2002 y 2007.

Estudio de caso núm. 5: Igualdad de oportunidades y de trato (República Checa y Eslovaquia)

Este estudio de caso se refiere a la observancia por la República Federal de Checoslovaquia (posteriormente, República Checa y Eslovaquia) del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). La cuestión fue planteada por organizaciones de trabajadores en 1991, poco después de que la República Federal de Checoslovaquia adoptara una ley relativa a cuestiones relacionadas con la discriminación por motivos políticos. El caso abarcó tres reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24, que condujeron al establecimiento de dos comités tripartitos y a su examen por la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas.

En dos reclamaciones presentadas por organizaciones de trabajadores de nivel nacional, en octubre y noviembre de 1991, se afirmó que la ley antes mencionada constituía una violación del Convenio núm. 111. Esta fue la primera vez que se cuestionó la compatibilidad entre la citada ley y el Convenio, en el marco de los procedimientos de control de la OIT. Las organizaciones de trabajadores se sirvieron del procedimiento previsto con arreglo al artículo 24 para plantear la cuestión en un foro internacional, tras haber fracasado en su intento de influir sobre el procedimiento legislativo en el marco nacional. En noviembre de 1991, el Consejo de Administración decidió que ambas reclamaciones eran admisibles y las remitió al mismo comité tripartito. En el informe de este comité, aprobado por el Consejo de Administración en marzo de 1992, se pidió al Gobierno que incluyera en sus memorias con arreglo al artículo 22 las medidas previstas para aplicar las recomendaciones del comité. En consecuencia, la CEACR efectuó el seguimiento de la aplicación de estas recomendaciones y no procedió a examinar el fondo del asunto. En 1992, se disolvió la República Federal de Checoslovaquia, y se crearon dos países, a saber, la República Checa y Eslovaquia, y ambos conservaron dicha ley.

En abril de 1994, una organización de trabajadores de ámbito nacional presentó otra reclamación con arreglo al artículo 24 contra la República Checa, aduciendo nuevamente que la ley no guardaba conformidad con el Convenio núm. 111. En junio de 1994, el

Consejo de Administración consideró que la reclamación era admisible y estableció otro comité tripartito. En ese momento no se planteó la cuestión de la suspensión del examen de este tema por la CEACR, debido a que aún no se había cumplido el plazo para la presentación de la primera memoria debida por la República Checa sobre el Convenio núm. 111 y a que, por lo tanto, la CEACR aún no había examinado la cuestión en relación con este nuevo Estado Miembro. El segundo comité tripartito examinó los hechos a partir del informe del anterior comité y, en noviembre de 1995, opinó que no se habían aplicado todas las recomendaciones; por lo tanto, en vez de emprender un nuevo análisis, incorporó las conclusiones y actualizó las recomendaciones del comité anterior. En noviembre de 1995, el Consejo de Administración aprobó el informe del segundo comité tripartito, y nuevamente se encomendó a la CEACR el seguimiento de las recomendaciones del comité.

El examen por la CEACR de este tema en relación con Eslovaquia terminó en 1997, cuando la CEACR tomó nota con satisfacción de que el país había derogado la legislación en cuestión. La CEACR sigue realizando el seguimiento de las recomendaciones de ambos comités tripartitos en relación con la República Checa. Si bien no se han recibido nuevas observaciones de los autores de las reclamaciones durante la fase de seguimiento, una organización internacional de trabajadores presentó una observación en 2001 en la que, entre otras cosas, se abordaba la cuestión de la compatibilidad de la ley referida al Convenio núm. 111. La CEACR incorporó una nota a pie de página en sus observaciones de 2007, pidiendo al Gobierno que proporcionara todos los pormenores a la Conferencia y presentara una memoria detallada en 2008. En 2008, la Comisión de Aplicación de Normas examinó este asunto como un caso individual.

A falta de normas específicas sobre el modo en que la Comisión de Aplicación de Normas debería abordar el seguimiento de los casos relacionados con el artículo 24, este caso se trató de la misma manera que otros casos concretos. Sin embargo, la Comisión de Aplicación de Normas se refirió específicamente a los informes de los comités tripartitos aprobados por el Consejo de Administración. Por otra parte, mientras que en 1995 el Consejo de Administración *invitó* al Gobierno a modificar la ley, en 2008 la Comisión de Aplicación de Normas lo *instó* a que lo hiciera.

El Consejo de Administración ejerció sus responsabilidades al declarar que las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 eran admisibles, designar a los comités tripartitos y aprobar sus informes. El papel desempeñado por las organizaciones de trabajadores fue esencial, ya que la cuestión sólo se examinó con arreglo a los procedimientos de control luego de que dichas organizaciones presentaran las reclamaciones en virtud del artículo 24. Las organizaciones de trabajadores contribuyeron, en cierta medida, al seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones del comité tripartito con arreglo al artículo 22, y tanto el Grupo de los Empleadores como el Grupo de los Trabajadores participaron en la selección y examen del caso por la Comisión de Aplicación de Normas en 2008. Los países interesados cooperaron con los comités tripartitos, pero durante la etapa de seguimiento la CEACR se encontró a veces con dificultades para obtener información sobre la situación real.

El recurso al procedimiento del artículo 24 y el consiguiente seguimiento tuvieron efectos reales, ya que en uno de los dos países, a saber Eslovaquia, se derogó la legislación cuestionada. Por su parte, la República Checa manifestó la intención de adoptar una medida semejante. Sin embargo, ello todavía no ha ocurrido.

Los distintos procedimientos de control han sido consecutivos y se han complementado en sus acciones con los dos comités tripartitos, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas, al tratar la misma cuestión dentro de sus respectivos mandatos. Si bien es cierto que el tema no fue examinado por la CEACR cuando se presentaron las primeras reclamaciones, el primer comité tripartito, al analizar en detalle las obligaciones del Convenio núm. 111, se basó en gran medida en las conclusiones de la CEACR

plasmadas en su *Estudio general* de 1988 sobre este Convenio, e incorporó las observaciones anteriores de la CEACR, de carácter general o en relación con países determinados, así como las observaciones de otros órganos de control de la OIT. El segundo comité tripartito se estableció en razón de que la segunda reclamación se había presentado contra un nuevo Estado Miembro, si bien los alegatos eran semejantes a los de la primera reclamación. Cuando se le remitió la cuestión, la CEACR decidió limitar su examen al cumplimiento de las recomendaciones de los comités. Lo mismo puede afirmarse del examen llevado a cabo por la Comisión de Aplicación de Normas. De este modo, se guardó conformidad en cuanto a la evaluación de fondo de la aplicación del Convenio, ya que cada órgano de control sacó provecho de las evaluaciones anteriores. A su vez, este enfoque ponderado de la cuestión parece haber contribuido a la elaboración de análisis por los órganos de control del Convenio núm. 111 en relación con la discriminación basada en las opiniones políticas. El grado de coherencia alcanzado parece indicar que hubo una escasa duplicación de los distintos órganos de control en relación con los procedimientos en virtud de los artículos 22 y 24.

Estudio de caso núm. 6: Protección del salario (Congo)

Este caso se refiere a la observancia por el Congo del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95). La cuestión se planteó en 1994, y hasta el presente no se ha solucionado. El caso abarca dos reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24, examinadas por dos comités tripartitos, y el seguimiento efectuado por la CEACR en el marco de su examen de las memorias remitidas por el Gobierno en virtud del artículo 22. La cuestión se planteó directamente con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 24.

La primera de las reclamaciones con arreglo al artículo 24 fue presentada por una organización internacional de trabajadores en septiembre de 1994. Su objeto era la falta de pago, por una compañía multinacional que había dejado de operar en el país, de los salarios adeudados a sus trabajadores. Al declarar que la reclamación era admisible, el Consejo de Administración estableció un comité tripartito en noviembre de 1994. Debido a las demoras en la recepción de las respuestas del Gobierno, el Consejo de Administración aprobó el informe del comité tripartito en marzo de 1996. En esa misma reunión, el Consejo de Administración estableció otro comité tripartito encargado de examinar una segunda reclamación con arreglo al artículo 24, presentada en octubre de 1995 por una organización nacional de trabajadores, también en relación con la aplicación del Convenio núm. 95. Esta reclamación se refería al pago atrasado de salarios a los funcionarios públicos y los trabajadores de las empresas públicas nacionales. También en este caso hubo demoras en la recepción de las respuestas del Gobierno, y el Consejo de Administración aprobó los informes del comité en marzo de 1997. Ambos comités recomendaron que el Gobierno proporcionara información sobre la aplicación de sus respectivas recomendaciones, en las memorias que debía presentar con arreglo al artículo 22.

Se encomendó entonces a la CEACR el seguimiento de estas recomendaciones, y la Comisión optó por examinar las dos series de recomendaciones simultáneamente. Desde entonces, la CEACR ha venido pidiendo al Gobierno que proporcione información sobre la aplicación de las recomendaciones en sus memorias ordinarias, como ya lo había hecho con respecto a las memorias anteriores solicitadas a través de notas especiales en cinco oportunidades entre 1996 y 2004. Las memorias pedidas se presentaron de manera irregular, lo que condujo a la repetición de algunas observaciones de la CEACR. En su observación de 2004, la CEACR señaló algunos avances positivos en relación con la aplicación de las recomendaciones de los comités tripartitos, pero tales avances todavía no se han confirmado, debido sobre todo a la ausencia de memorias entre 2005 y 2007. En 2008, el Congo ha presentado una memoria.

Tras las reclamaciones originales en virtud del artículo 24, no se recibieron nuevas observaciones de las organizaciones de trabajadores, ya sea respecto de la ejecución de las recomendaciones del comité tripartito o de la aplicación del Convenio núm. 95 en general. Las reclamaciones dieron cuenta, en cierta medida, de la situación política existente en ese momento. La primera reclamación provocó una crisis diplomática, ya que se planteó con respecto a las actividades de una compañía extranjera que operaba en el país. La segunda reclamación puso de relieve las dificultades del Gobierno en relación con sus propios empleados en el marco de una reestructuración económica financiada por el Fondo Monetario Internacional.

Los comités tripartitos examinaron las reclamaciones en ausencia de cualquier consideración previa de la CEACR sobre las cuestiones planteadas. De hecho, hasta la presentación de las reclamaciones, la CEACR no había señalado ninguna dificultad particular respecto de la aplicación del Convenio núm. 95. Hasta el presente, el tema ha sido objeto de una atención permanente durante 12 años. El primer comité tripartito recordó que su competencia se limitaba a la aplicación de hecho y de derecho del Convenio y señaló que las disposiciones pertinentes de la legislación nacional del trabajo que ponían en vigor las disposiciones del Convenio no habían sido objeto de ninguna observación de parte de otros órganos de control. Dadas las circunstancias políticas concretas de la primera reclamación, el comité formuló la recomendación poco habitual de proponer que el Consejo de Administración pidiera al Director General que ofreciera sus buenos oficios a los dos países interesados a fin de estudiar la forma de llegar a una solución equitativa. El segundo comité tripartito subrayó que su papel era examinar los alegatos a la luz de las disposiciones del Convenio, a fin de capacitar al Consejo de Administración para formular las recomendaciones apropiadas respecto de la aplicación futura del Convenio en el país interesado. En vez de volver a examinar las cuestiones técnicas, la CEACR ha centrado su atención en el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de los comités tripartitos y la reafirmación de las mismas. La CEACR ha hecho uso de su autoridad al no limitarse a controlar la presentación de las memorias ordinarias en virtud del artículo 22, y pedir informes adicionales. Esta es una respuesta directa a la interacción entre los procedimientos con arreglo al artículo 24 y al artículo 22.

La interacción entre los órganos de control ha sido sucesiva y complementaria, pasando del habitual examen de las reclamaciones con arreglo al artículo 24 por los comités tripartitos, a una actividad de seguimiento por la CEACR. El Consejo de Administración ha desempeñado un papel de corte administrativo en esta cuestión. Concretamente, ha declarado admisibles las reclamaciones, realizado la designación de los comités y aprobado sus informes.

Estudio de caso núm. 7: Seguridad social (Países Bajos)

Este estudio de caso se refiere a la observancia por los Países Bajos del Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118). La cuestión se planteó en 2003 y su examen se ultimó en marzo de 2007. El caso incluyó una reclamación presentada en virtud del artículo 24 y el examen por la CEACR, en una etapa preliminar, de una cuestión técnica específica derivada de la misma. Este criterio fue diferente del enfoque más habitual que consiste en confiar a la CEACR el seguimiento de las recomendaciones del comité tripartito. La cuestión se planteó directamente con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 24.

En junio de 2003, una organización de trabajadores de Turquía presentó una reclamación con arreglo al artículo 24, en la que se alegaba que el Gobierno no había cumplido con las disposiciones del Convenio al dejar de pagar una prestación complementaria establecida de conformidad con la legislación nacional a los beneficiarios residentes en Turquía de la prestación por incapacidad permanente otorgada por los Países

Bajos. La reclamación se basó en una resolución emitida en marzo de 2003 por el tribunal de mayor jerarquía en cuestiones de seguridad social de los Países Bajos, que falló que el Gobierno había violado el Convenio. En mayo de 2003, el Gobierno remitió a la Oficina una declaración sobre el alcance de sus obligaciones con arreglo al Convenio en relación con la prestación complementaria (cuyo pago había sido cuestionado en la reclamación). Se informó al Gobierno de que la declaración sería presentada a la CEACR para que ésta la examinara en su reunión de noviembre-diciembre de 2003.

El Consejo de Administración examinó la reclamación en noviembre de 2003. Sin embargo, tras tomar nota de que la CEACR tenía programado analizar las implicaciones jurídicas de la declaración del Gobierno, el Consejo de Administración decidió aplazar su decisión de establecer un comité tripartito hasta su reunión de marzo de 2004, con el fin de tener a su disposición el análisis técnico de la CEACR.

En noviembre de 2003, la CEACR examinó la declaración del Gobierno, que consideró válida. A efectos de analizar la naturaleza exacta de la prestación complementaria, solicitó al Gobierno que proporcionara los textos completos de la legislación aplicable, a través de una memoria pormenorizada que debería presentar en 2004. La CEACR también tomó nota de la presentación de la reclamación. En marzo de 2004, el Consejo de Administración estableció un comité tripartito para examinar la reclamación. En su reunión de noviembre-diciembre de 2004, la CEACR tomó nota de la memoria pormenorizada del Gobierno y lo invitó a que respondiera a los comentarios presentados por las organizaciones nacionales de trabajadores en respuesta a la declaración del Gobierno y al procedimiento de consulta respecto de su intención de denunciar el Convenio. Al mismo tiempo, tras tomar nota del establecimiento del comité tripartito, la CEACR decidió suspender su examen de la aplicación del Convenio a la espera de los resultados del procedimiento con arreglo al artículo 24.

En diciembre de 2004, el Gobierno depositó un instrumento de denuncia en relación con el Convenio, que surtió efecto a partir de diciembre de 2005. Sin embargo, el comité tripartito siguió examinando la reclamación, limitando su examen al período anterior a la entrada en vigor de la denuncia, ya que consideró que aún tenía competencia para hacerlo. El Consejo de Administración examinó el informe del comité tripartito en marzo de 2007, tres años después de que fuera establecido el comité. Basándose en su examen de la legislación sobre seguridad social transmitida por el Gobierno en su memoria pormenorizada y en el sistema de seguridad social en general, el comité llegó a la conclusión de que el Gobierno no había violado el Convenio, puesto que la prestación complementaria, cuyo pago había cesado, no correspondía al ámbito de aplicación del Convenio.

Este estudio de caso es ilustrativo de una interacción menos habitual entre los procedimientos de control, en el sentido de que el Consejo de Administración no había remitido automáticamente a un comité tripartito la reclamación que consideró admisible, ya que deseaba disponer antes de la evaluación técnica de la CEACR sobre una cuestión específica. Este es un ejemplo del modo en que el Consejo de Administración puede valerse de su criterio en relación con las reclamaciones, adaptando su respuesta según las necesidades de cada caso. En el ejemplo analizado, las dificultades técnicas para evaluar la validez de una declaración del Gobierno exigían disponer de unos conocimientos técnicos que la CEACR poseía, y de los cuales el Consejo de Administración se benefició al aplazar el establecimiento de un comité tripartito. La validación por la CEACR de la declaración del Gobierno sentó las bases jurídicas necesarias para el examen del comité tripartito. Además, la información obtenida a través de la memoria presentada con arreglo al artículo 22 en 2004, aportó al comité todos los elementos necesarios para un examen adecuado de la reclamación. De este modo, puede afirmarse que los exámenes llevados a cabo por ambos órganos de control se complementaron mutuamente.