



Consejo de Administración

326.^a reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016

GB.326/LILS/3/1

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

LILS

Fecha: 29 de febrero de 2016

Original: inglés

TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Iniciativa relativa a las normas: Informe conjunto de los Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Comité de Libertad Sindical

Finalidad del documento

En cumplimiento de la solicitud formulada por el Consejo de Administración en su 323.^a reunión, en el presente documento se invita al Consejo de Administración a que: a) reciba el Informe conjunto de los Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y del Comité de Libertad Sindical sobre la interrelación, el funcionamiento y la posible mejora de los diferentes procedimientos de control relacionados con los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT y el mecanismo de presentación de quejas sobre libertad sindical, y b) ruegue al Director General mantenga consultas adicionales sobre las cuestiones relativas al informe conjunto con miras a la formulación de recomendaciones para su examen en el Consejo de Administración (véase el proyecto de decisión en el párrafo 3).

Objetivo estratégico pertinente: Todos los objetivos estratégicos.

Repercusiones en materia de políticas: Dependen de los resultados de la discusión en el Consejo de Administración.

Repercusiones jurídicas: Dependen de los resultados de la discusión en el Consejo de Administración.

Repercusiones financieras: Dependen de los resultados de la discusión en el Consejo de Administración.

Seguimiento requerido: Depende de los resultados de la discusión en el Consejo de Administración.

Unidad autora: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES).

Documentos conexos: Documentos GB.323/PV (párrafos 51 a 84), GB.323/INS/5.

1. En su 323.^a reunión (marzo de 2015), y en relación con la iniciativa relativa a las normas, el Consejo de Administración solicitó al Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), el Juez Abdul Koroma (Sierra Leona), y al Presidente del Comité de Libertad Sindical, el profesor Paul van der Heijden (Países Bajos), que preparasen conjuntamente un informe, que se presentaría en la 326.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2016), sobre la interrelación, el funcionamiento y la posible mejora de los diferentes procedimientos de control relacionados con los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT y el mecanismo de presentación de quejas sobre libertad sindical ¹.
2. El informe elaborado para atender a la solicitud del Consejo de Administración se adjunta al presente documento. En él se exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas de un proceso de consulta intensivo en el que se recabaron las primeras opiniones de los mandantes entre junio y septiembre de 2015. El consiguiente proyecto de informe se sometió a nuevas consultas entre octubre y diciembre de 2015.

Proyecto de decisión

3. *Se invita al Consejo de Administración a que:*
 - a) *reciba el informe conjunto del Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Presidente del Comité de Libertad Sindical sobre la interrelación, el funcionamiento y la posible mejora de los diferentes procedimientos de control relacionados con los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT y el mecanismo de presentación de quejas sobre libertad sindical, y*
 - b) *ruegue al Director General mantenga consultas adicionales sobre las cuestiones relativas al informe conjunto con miras a la formulación de recomendaciones para su examen en el Consejo de Administración.*

¹ Documento GB.323/PV, párrafo 84.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

EXAMEN DEL MECANISMO DE CONTROL DE LA OIT

Autores:

A. G. Koroma

P. F. van der Heijden

Prefacio

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) contribuye desde hace casi un siglo a la promoción de la justicia social en todo el mundo. Para ello, aplica un proceso de adopción de decisiones tripartito que es único y la distingue de organizaciones homólogas en el ámbito de la gobernanza internacional. El concepto de «tripartismo», que es consustancial a la OIT, ha sido ampliamente elogiado y reconocido como elemento indispensable que permite a la Organización tener un impacto sin parangón en pro de la aplicación de los derechos internacionales en el trabajo.

Aunque la adopción de normas laborales es el primer paso hacia la protección jurídica internacional de los trabajadores y los empleadores, el control de la aplicación de esas normas no es menos importante. El mecanismo de control de la OIT es polifacético y se fundamenta en las normas y principios de la Organización. Muchas organizaciones regionales e internacionales se han dotado de mecanismos de control, entre los cuales destaca, por gran su eficacia, el heterogéneo sistema de la OIT destinado a la promoción del cumplimiento de las normas laborales. No obstante, la evolutiva dinámica social, geopolítica y económica que se ha observado tanto dentro de la OIT como sobre el terreno ha generado dificultades que ponen a prueba la eficiencia del sistema y medios destinados a reforzar más el modelo tripartito que caracteriza a la Organización.

En efecto, hace aproximadamente un año, el Consejo de Administración de la OIT, «brazo ejecutivo» de la Organización, nos pidió que preparásemos una evaluación del mecanismo de control de la OIT, que determinásemos oportunidades de mejorarlo y que propusiésemos los medios necesarios para materializar esas oportunidades. Sumamente conscientes de las peculiaridades del tripartismo y de los efectos que éstas podrían tener en el examen, desde el principio resolvimos recabar la participación de los mandantes de la OIT en esta empresa y hacer nuestras sus perspectivas y sugerencias para mejorar el sistema. A todos ellos agradecemos el respaldo que nos han brindado en el ejercicio de nuestro mandato y su contribución sustantiva al proceso. Con todo, permítasenos reiterar que el presente informe y sus conclusiones son exclusivamente fruto de nuestra evaluación independiente y objetiva del mecanismo de control de la OIT.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento al Dr. Bas Rombouts, del Departamento de Derecho Laboral y Política Social de la Universidad de Tilburg, por su extenso trabajo de investigación y su contribución a la redacción del informe. También quisiéramos dejar constancia del muy apreciado protagonismo del Instituto de la Haya para la Justicia Mundial (The Hague Institute for Global Justice) y de su personal, en particular de la Sra. Manuella Appiah, a lo largo de la elaboración del informe. Asimismo, deseamos dar las gracias a la Oficina Internacional del Trabajo por los datos y cifras que nos facilitó siempre que se los solicitamos. Finalmente, no podemos dejar de expresar nuestro agradecimiento a todas aquellas que, mediante su contribución directa o indirecta, han hecho posible la preparación de este informe.

El presente informe se ha elaborado a instancia del Consejo de Administración. Esperamos que las conclusiones y recomendaciones que en él se presentan contribuyan a mejorar constantemente el sistema de control de la OIT y a robustecer el talante conciliador y la cooperación que une a los mandantes tripartitos de la OIT.

La Haya, enero de 2016

Juez Abdul G. Koroma
Presidente

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios
y Recomendaciones (CEACR)

Profesor Paul F. van der Heijden
Presidente

Comité de Libertad Sindical
(CFA)

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio	iii
Resumen.....	vii
Acrónimos.....	ix
I. Introducción, mandato y enfoque	1
a) El sistema de control de la OIT	1
b) Solicitud del Consejo de Administración	2
c) Acontecimientos previos al informe.....	2
d) Enfoque y estructura	5
II. Presentación resumida, evolución y aspectos de procedimiento de los mecanismos de control.....	5
a) El procedimiento ordinario y los procedimientos especiales de control: una breve introducción.....	6
Reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución.....	8
Quejas presentadas en virtud del artículo 26.....	9
Procedimiento de presentación de quejas ante el Comité de Libertad Sindical	10
Obligación de presentar memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones.....	13
Asistencia técnica	13
b) Establecimiento y evolución de los mecanismos de control.....	14
Desarrollo de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.....	14
El procedimiento especial previsto en materia de libertad sindical	20
Artículo 24 «reclamaciones» y artículo 26 «quejas».....	22
c) Sistema de control: aspectos procedimentales y estructura actual.....	23
III. Interrelación, funcionamiento y eficacia de los mecanismos de control.....	30
a) Interrelación y coherencia	31
b) Funcionamiento, impacto y eficacia.....	34
Artículo 24 – Reclamaciones	35
Artículo 26 – Quejas	35
La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.....	35
La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.....	38
Comité de Libertad Sindical.....	40
c) Observaciones finales	43
IV. Propuestas y sugerencias de mejora	44
a) Cuestiones de transparencia, visibilidad y coherencia.....	44
b) Mandatos de control e interpretación de los convenios	46
c) Carga de trabajo, eficiencia y efectividad	48
V. Observaciones finales	51

Anexos

	<i>Página</i>
Anexo I. Mecanismos de supervisión de órganos de derechos humanos externos a la OIT	53
Introducción	53
I. Órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas	54
a) Procedimientos del Consejo de Derechos Humanos y mecanismo de Examen Periódico Universal	54
b) Examen Periódico Universal (EPU)	54
c) Comité Asesor	54
II. Órganos creados en virtud de tratados	56
a) Comité de Derechos Humanos	56
b) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	57
c) Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	59
d) Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	61
e) Comité contra la Tortura y el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura	63
f) Comité de los Derechos del Niño	66
g) Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	67
h) Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	69
i) Comité contra la Desaparición Forzada	70
Observaciones finales	71
Anexo II. Estadísticas y gráficos	72

Resumen

El Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) solicitó el presente informe en su 323.^a reunión, celebrada en marzo de 2015. Concretamente, rogó al Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), el Juez Abdul Koroma (Sierra Leona), y al Presidente del Comité de Libertad Sindical (CLS), el profesor Paul van der Heijden (Países Bajos), que preparasen conjuntamente un informe sobre la interrelación, el funcionamiento y la posible mejora de los diferentes procedimientos de control relacionados con los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT y el mecanismo de presentación de quejas sobre libertad sindical ¹. En esta empresa, los autores tuvieron la oportunidad de conocer las perspectivas de los distintos mandantes tripartitos de la OIT, que han procurado reflejar en la medida de lo posible en el informe.

Los diferentes procedimientos de control de la OIT tienen un objetivo común: la observancia efectiva de las normas internacionales del trabajo, en particular respecto de los convenios ratificados. Las conexiones existentes entre los mecanismos de control son operativas en relación con las obligaciones libremente contraídas por los Estados Miembros de la Organización mediante la ratificación de convenios. Ello no obstante, esos órganos también prestan una atención especial a las obligaciones dimanantes de los instrumentos no ratificados.

El mecanismo de control ha evolucionado a lo largo del tiempo en sintonía con la coyuntura y los desafíos sociales. El actual sistema de control de la OIT es uno de los mecanismos de supervisión internacional más antiguos y elaborados que existen. Después de su análisis y comparación con otros mecanismos de las Naciones Unidas destinados a supervisar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, no se han advertido en él fallos específicos ².

Los procedimientos de control de la OIT se complementan entre sí. El sistema de control funciona de manera eficaz y homogénea gracias a los vínculos e interacciones que existen entre los distintos elementos que lo integran. El tripartismo es indispensable para el funcionamiento eficaz de los órganos de control y la prevención de duplicidades innecesarias.

Numerosos casos de progreso ilustran el impacto significativo que los diferentes órganos de control tienen en la promoción del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. A la eficacia del sistema contribuye toda una combinación de medios de control, como la obligación de presentar memorias, la asistencia técnica y las misiones realizadas *in situ*.

Aunque el funcionamiento del sistema es adecuado, es necesario evaluarlo y mejorarlo de manera continua. En el presente informe se presentan en este sentido varias recomendaciones sobre: *a)* la transparencia, la visibilidad y la coherencia; *b)* los mandatos de control y la interpretación de los convenios, y *c)* la carga de trabajo, la eficiencia y la efectividad.

Es indispensable establecer dispositivos que fomenten la transparencia del mecanismo de control. Cabría ofrecer una imagen más clara respecto a los procedimientos aplicables y a los comités y comisiones competentes mediante una consolidación de las vías de diálogo entre los diferentes órganos de control. También podrá lograrse transparencia con la

¹ Documento GB.323/INS/5, párrafo 1.5, *b*).

² Véase el anexo I.

aplicación de métodos más «visibles» y «manejables», derivados de las tecnologías modernas, para deslindar las tareas correspondientes a los diferentes órganos de control. Por lo que respecta a la interpretación de los convenios, la Constitución de la OIT ofrece dos opciones en virtud de los párrafos 1 y 2 de su artículo 37.

La carga de trabajo de los distintos órganos podría reducirse si se incrementase la capacidad de cada uno de ellos y si se explorase, además, minuciosamente la posibilidad de anteponer a la fase de recurso ante los órganos de la OIT la de acudir a instancias nacionales de resolución de conflictos que sean independientes e imparciales.

Asimismo, una coordinación más eficaz entre las funciones de control y de asistencia técnica debería permitir una observancia más efectiva de las normas internacionales del trabajo. En efecto, si bien en general se reconoce que el sistema de control de la OIT promueve la aplicación de las normas del trabajo, incrementar la transparencia, la accesibilidad, el conocimiento y la coherencia del sistema exige una atención continua. Además, el empeño constante por fortalecer el sistema de control de la OIT obliga a calibrar el impacto de las normas internacionales del trabajo. El presente informe constituye una contribución en este sentido.

Acrónimos

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CAS	Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia
CDH	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CETCOIT	Comité Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT
CIC	Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CLS	Comité de Libertad Sindical
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
NORMLEX	Sistema de información sobre las normas internacionales del trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

I. Introducción, mandato y enfoque

a) El sistema de control de la OIT

1. El mecanismo de control de la OIT está generalmente considerado como único a escala internacional. Desde su creación en 1919, la OIT ha tenido como mandato la adopción de normas internacionales del trabajo, que pueden revestir la forma de convenios vinculantes o de recomendaciones no vinculantes. Estas últimas brindan orientaciones sobre la aplicación de los convenios. La particularidad de las normas de trabajo reside en la participación directa de los interlocutores sociales en las actividades normativas de la OIT. Este método de trabajo, que la OIT ha anclado en su práctica con miras a la adopción de tratados vinculantes, constituye un rasgo democrático y participativo que diferencia a esta organización internacional de las demás.
2. La promoción de la ratificación y la aplicación de las normas de trabajo, así como el control responsable de su cumplimiento, es un medio fundamental para la consecución de los objetivos y principios de la Organización de promover el trabajo decente y la justicia social, consagrados, entre otros instrumentos, en la Constitución de 1919, la Declaración de Filadelfia de 1944, la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998, y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008 ¹.
3. En los artículos 19 y 22 de la Constitución, se establecen varias obligaciones para los Estados Miembros en el caso de que la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adopte normas internacionales del trabajo, por ejemplo, la obligación de informar periódicamente sobre las medidas que han adoptado para poner en ejecución las disposiciones de los convenios y recomendaciones ratificados y no ratificados ². El sistema de control de la OIT, mediante el cual la Organización examina el cumplimiento de las obligaciones normativas de los Estados Miembros dimanantes de los convenios ratificados, es complejo y ha evolucionado a lo largo de los años. El control se efectúa en el marco de 1) un procedimiento de control ordinario y 2) varios procedimientos de control especiales. El sistema ordinario de control se refiere a la obligación de los Estados Miembros, en virtud del artículo 22 de la Constitución, de informar a la OIT sobre las medidas que han adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se han adherido. De acuerdo con el artículo 23 de la Constitución, el Director General presenta un resumen de dicha información a la Conferencia Internacional del Trabajo en su siguiente reunión anual. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y la

¹ OIT: *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1919. Véanse asimismo el Anexo a la Constitución, en el que figura la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia) de 1944; OIT: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, CIT, 86.ª reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998) y OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* (CIT, 97.ª reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008). Véase también Valticos, N.: «Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?» en N. Blokker y S. Muller (directores de publicación): «Towards more Effective Supervision by International Organisations» en *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, 1994, vol. I.

² OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)* – Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Informe III (Parte 1A), CIT, 104.ª reunión, 2015, pág. 1.

Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (en adelante, CAS por sus siglas en inglés) desempeñan un papel fundamental en este procedimiento ordinario de control.

4. Los procedimientos de control especiales se basan en la presentación de una reclamación o de una queja y se recogen en los artículos 24, 25 y 26 de la Constitución. En el artículo 24, se otorga a las organizaciones profesionales de empleadores o de trabajadores el derecho de presentar una reclamación al Consejo de Administración sobre un posible incumplimiento por parte de un Estado Miembro de las obligaciones dimanantes de los convenios ratificados. En virtud del artículo 26, un Estado Miembro puede presentar una queja contra otro Estado Miembro por incumplimiento de un determinado convenio, siempre que ambos Estados lo hayan ratificado. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia. Asimismo, desde 1951, existe un procedimiento especial para las quejas relacionadas con violaciones de los principios de libertad sindical, mediante el cual éstas se remiten al Comité de Libertad Sindical (CLS).
5. En general, se considera que el mecanismo de control de la OIT es capaz de aliviar tensiones nacionales y lograr consensos sobre las cuestiones relacionadas con el trabajo, al fortalecer el tripartismo a escala nacional y prestar asistencia técnica con un espíritu de diálogo constructivo³. No obstante, este sistema completo, visto desde la perspectiva de una economía mundial cada vez más dinámica, exige un examen y una evaluación constantes de su efectividad y funcionamiento. El presente informe aporta su contribución a ese proceso.

b) Solicitud del Consejo de Administración

6. El Consejo de Administración de la OIT solicitó este informe. En su 323.^a reunión, celebrada en marzo de 2015, el Consejo de Administración nos invitó a preparar conjuntamente un informe, que se presentará en la 326.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2016), sobre el funcionamiento de los mecanismos de control de la OIT. El Consejo de Administración solicitó «al Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Juez Abdul Koroma (Sierra Leona), y al Presidente del Comité de Libertad Sindical, profesor Paul van der Heijden (Países Bajos), que preparasen conjuntamente un informe sobre la interrelación, el funcionamiento y la posible mejora de los diferentes procedimientos de control relacionados con los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT y el mecanismo de presentación de quejas sobre libertad sindical»⁴. En la redacción de este informe, tuvimos en cuenta la información aportada por los mandantes tripartitos de la OIT.

c) Acontecimientos previos al informe

7. Tras los debates celebrados en el seno de la CAS en 2012, el Grupo de los Empleadores presentó una serie de objeciones a varias observaciones formuladas por la CEACR en su

³ Tapiola, K.: *The ILO system regular supervision of the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm in Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Ginebra, 24 a 25 de noviembre de 2006, pág. 26.

⁴ Documento GB.323/INS/5, párrafo 1, 5), b).

Estudio General de 2012 sobre el derecho de huelga ⁵. Aparte de la norma fundamental en cuestión, la controversia se refería a los procedimientos de control y al mandato de la CEACR ⁶. Se expresaron inquietudes sobre el papel de la CEACR con respecto a la interpretación de los convenios y la relación de la Comisión de Expertos con otros procedimientos y mecanismos de control, principalmente la CAS y el CLS ⁷. Se solicitó una aclaración sobre la función y el mandato de la Comisión de Expertos. Finalmente, la CAS, en su reunión de 2012, fue incapaz de adoptar su lista de casos individuales por primera vez desde que se creó este órgano de control en 1927 ⁸. Ello suscitó una renovada discusión sobre el funcionamiento de la Comisión de Expertos, en particular, y del mecanismo de control, en su conjunto.

8. Recientemente, la CEACR ha emprendido un examen detallado de sus métodos de trabajo. Aunque el examen de dichos métodos ha sido un proceso continuo desde su creación, en 2001 se estableció una subcomisión especial encargada de la cuestión que ha debatido el funcionamiento de la CEACR en varias ocasiones ⁹. Dicha subcomisión revisa los métodos de trabajo de la CEACR con la finalidad de mejorar su efectividad y eficiencia y persigue, entre otras cosas, racionalizar el contenido de su informe y mejorar la organización de su trabajo para incrementar la transparencia y la calidad ¹⁰.
9. En cuanto a las relaciones entre la CAS y la CEACR, en el informe de la Comisión de Expertos de 2015 se observó que el diálogo transparente y constante entre ambas comisiones resultó muy valioso para asegurar un funcionamiento adecuado y equilibrado del sistema normativo de la OIT. La CAS y la CEACR pueden considerarse como comisiones distintas pero estrechamente relacionadas entre sí, ya que sus actividades son interdependientes. Asimismo, los mandantes tripartitos reiteraron su pleno apoyo al sistema de control de la OIT y su compromiso a fin de hallar una solución justa y duradera a los actuales problemas ¹¹. En 2014, la Comisión de Expertos incluyó en su informe una declaración sobre su mandato:

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es un órgano independiente establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo y sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Está compuesta por expertos en el

⁵ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización* – Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Informe III (Parte 1B), CIT, 101.^a reunión, 2012.

⁶ OIT: *Actas Provisionales* núm. 19 (Rev.), primera parte, CIT, 101.^a reunión, Ginebra, 2012, Comisión de Aplicación de Normas, extractos de las *Actas*, CIT, 101.^a reunión, 2012. Véanse en especial los párrafos 144 a 236. Véase también F. Maupain: «The ILO Regular Supervisory System: A model in crisis?» en *International Organizations Law Review*, 2013, vol. 10, 1), págs. 117 a 165.

⁷ OIT: *Actas Provisionales* núm. 19 (Rev.), primera parte, *op.cit.*, párrafos 147 a 149.

⁸ Swepston, L.: «Crisis in the ILO supervisory system: dispute over the right to strike» en *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2013, vol. 29, 2), págs. 199 a 218.

⁹ CIT, 104.^a reunión, Ginebra, 2015, Informe III (Parte 1A), *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)* – Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, pág. 8.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 8.

¹¹ *Ibid.*, pág. 10.

terreno jurídico que se encargan de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados Miembros de la OIT. La Comisión de Expertos realiza un examen técnico e imparcial de la manera en que los Estados Miembros aplican los convenios en la legislación y en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales. Al hacerlo, debe determinar el alcance jurídico, contenido y significado de las disposiciones de los convenios. Sus opiniones y recomendaciones no son vinculantes y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales. El carácter persuasivo de esas opiniones y recomendaciones se deriva de la legitimidad y racionalidad de la labor de la Comisión que se basa en su imparcialidad, experiencia y competencia técnica. La función técnica y la autoridad moral de la Comisión están ampliamente reconocidas, especialmente porque ha llevado a cabo su labor de supervisión durante más de 85 años, y debido a su composición, independencia y métodos de trabajo cimentados en el diálogo continuo con los gobiernos, teniendo en cuenta la información que transmiten las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto se ha reflejado en la incorporación de las opiniones y recomendaciones de la Comisión en legislaciones nacionales, instrumentos internacionales y decisiones de los tribunales ¹².

10. La Comisión observó que la declaración sobre su mandato, que volvió a presentar en su informe de 2015, fue bien acogida por el Consejo de Administración y cuenta con el apoyo de los mandantes tripartitos ¹³. Asimismo, reiteró que la existencia y el funcionamiento de la Comisión «se sustentan en el tripartismo, y que su mandato fue determinado por la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración. Por consiguiente, el consenso tripartito sobre el sistema de control de la OIT es un parámetro importante para la labor de la Comisión que, aunque es un órgano independiente, no funciona de manera autónoma» ¹⁴.
11. La Comisión reafirmó que seguirá cumpliendo estrictamente su mandato y manteniendo sus principios básicos de independencia, objetividad e imparcialidad. Asimismo, aseguró que se realizarían exámenes periódicos sobre la manera de mejorar sus métodos de trabajo y reiteró su deseo de contribuir a la resolución de los problemas que actualmente tiene el sistema de control y a la mejora del funcionamiento y el impacto del sistema de control de la OIT en su conjunto ¹⁵.
12. De igual forma, el Comité de Libertad Sindical despliega periódicamente esfuerzos a fin de mejorar sus métodos de trabajo ¹⁶. La composición del Comité se renueva cada tres años y éste discute cuestiones relativas a su repercusión, visibilidad y métodos de trabajo en

¹² OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), CIT, 103.ª reunión, 2014, párrafo 31.

¹³ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)* – Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Informe III (Parte 1A), CIT, 104.ª reunión, 2015, pág. 10, párrafo 24.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, págs. 10 y 11, párrafos 25 y 26.

¹⁶ 371.ª *Informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 320.ª reunión, Ginebra, 13 a 27 de marzo de 2014 (documento GB.320/INS/12), párrafo 14. Véase también OIT: *La libertad sindical – Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada), Ginebra, 2006, y su anexo I, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, págs. 247 a 259.

distintas reuniones ¹⁷. El presente informe analítico es una ilustración de esos esfuerzos constantes por evaluar y reforzar los procedimientos de control.

d) Enfoque y estructura

13. Este análisis abarca tres ámbitos fundamentales relacionados con los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT y el mecanismo de presentación de quejas sobre libertad sindical: el funcionamiento, la interrelación y la posible mejora del sistema de control vigente.
14. El funcionamiento del sistema será analizado a través del examen de la evolución del procedimiento ordinario y de los procedimientos especiales, así como de sus fundamentos jurídicos. También se debatirá su funcionamiento en la práctica, su efectividad y su repercusión. Se examinarán cuidadosamente los problemas, las críticas y las inquietudes presentes con respecto al sistema.
15. La relación existente entre los órganos de control de la OIT será abordada con un espíritu crítico. Se debatirá la complementariedad, el equilibrio y la simetría de los distintos procedimientos y se determinarán las posibles lagunas o, por el contrario, los ámbitos de solapamiento.
16. Por último, se debatirán sugerencias y propuestas sobre la forma de mejorar el sistema de control de la OIT. Para llegar a esas sugerencias, se necesita una evaluación del funcionamiento de los distintos procedimientos y de sus principales objetivos, así como una clara comprensión del marco constitucional.
17. El informe se articula de la siguiente manera: en la Parte II se examina la estructura y la evolución del sistema de control, a fin de tener una idea clara de los procedimientos de control vigentes. En la Parte III, se describe someramente la práctica de los diferentes órganos de control, así como su interrelación, su repercusión y su efectividad, a fin de lograr una comprensión cabal de las similitudes y diferencias de los mecanismos de control y detectar posibles lagunas o solapamientos de competencias. En la Parte IV, se analizan las deficiencias del sistema vigente y se evalúan las mejoras sugeridas para el sistema de control. En la Parte V, se concluye el informe con un resumen conciso de las principales conclusiones de los autores. En el anexo I, se debaten otros sistemas de control o supervisión fuera del sistema de la OIT, a fin de evaluar qué enseñanzas se pueden extraer — principalmente — de los órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas y de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. En el anexo II, figuran más datos estadísticos sobre los procedimientos de control.

II. Presentación resumida, evolución y aspectos de procedimiento de los mecanismos de control

18. En esta sección, se ofrece una explicación de la estructura de los mecanismos de control y de los hechos que han condicionado su forma actual. A fin de sentar las bases para un examen más minucioso de la evolución y las particularidades de los distintos procedimientos y órganos, se ofrece en primer lugar una breve presentación del sistema vigente. En segundo lugar, se brinda un análisis más exhaustivo de los distintos procedimientos, incluidos sus orígenes y características principales.

¹⁷ Documento GB.320/INS/12, párrafo 14.

a) El procedimiento ordinario y los procedimientos especiales de control: una breve introducción

19. La OIT examina periódicamente la aplicación de las normas de trabajo en sus Estados Miembros, a fin de asegurar el debido cumplimiento de los convenios ratificados a nivel nacional. Además, la Organización señala los ámbitos en los que esas normas podrían aplicarse de manera más juiciosa y presta apoyo y asistencia técnica al diálogo social. El sistema ordinario de control funciona de la siguiente forma. Cuando un Estado Miembro ratifica un convenio de la OIT, se ve obligado a presentar memorias regulares sobre las medidas que ha arbitrado para aplicarlo. Cada tres años, los gobiernos deben transmitir memorias con información detallada sobre las medidas que se han adoptado, en la legislación y en la práctica, para aplicar los ocho convenios fundamentales y los cuatro convenios de gobernanza (también llamados convenios prioritarios). En cuanto a los demás convenios, las memorias deben presentarse cada cinco años (excepto en el caso de los convenios que han sido dejados de lado)¹⁸. Sin embargo, también puede instarse a los gobiernos a presentar memorias a intervalos más breves, de ser necesario. En el artículo 23 de la Constitución se preceptúa que los gobiernos enviarán copias de las mismas a los interlocutores sociales nacionales. Los interlocutores sociales nacionales e internacionales también pueden proporcionar a la OIT sus comentarios sobre la aplicación de las normas de trabajo.
20. La Comisión de Expertos es el órgano principalmente encargado de efectuar el examen técnico sobre el cumplimiento de las disposiciones de los convenios ratificados por parte de los Estados Miembros¹⁹. Creada en 1926, la CEACR está compuesta actualmente por 20 juristas eminentes que proceden de distintas regiones geográficas y representan culturas y sistemas jurídicos diferentes. Son nombrados por el Consejo de Administración y la Conferencia por un período de tres años.
21. Al ser un órgano técnico, la CEACR formula dos tipos de comentarios: observaciones y solicitudes directas. Las observaciones son comentarios sobre cuestiones fundamentales en relación con la aplicación de un determinado convenio por parte de un Estado Miembro y se publican en la obra de referencia de la Comisión, esto es, su informe anual²⁰. Las solicitudes directas se refieren a cuestiones más técnicas o peticiones de información adicional que se comunican directamente a los gobiernos de que se trate.
22. El informe anual de la CEACR se articula en tres partes distintas. La primera parte es un informe general, que contiene comentarios sobre el grado de cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones dimanantes del artículo 22 de la Constitución de la OIT. La segunda parte incluye observaciones sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo y la tercera parte contiene el Estudio General de uno o más temas concretos seleccionados por el Consejo de Administración²¹.

¹⁸ OIT: *Las reglas de juego – Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, Ginebra, edición revisada (2014), pág. 102.

¹⁹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), CIT, 104.ª reunión, 2015, págs. 2 y 3.

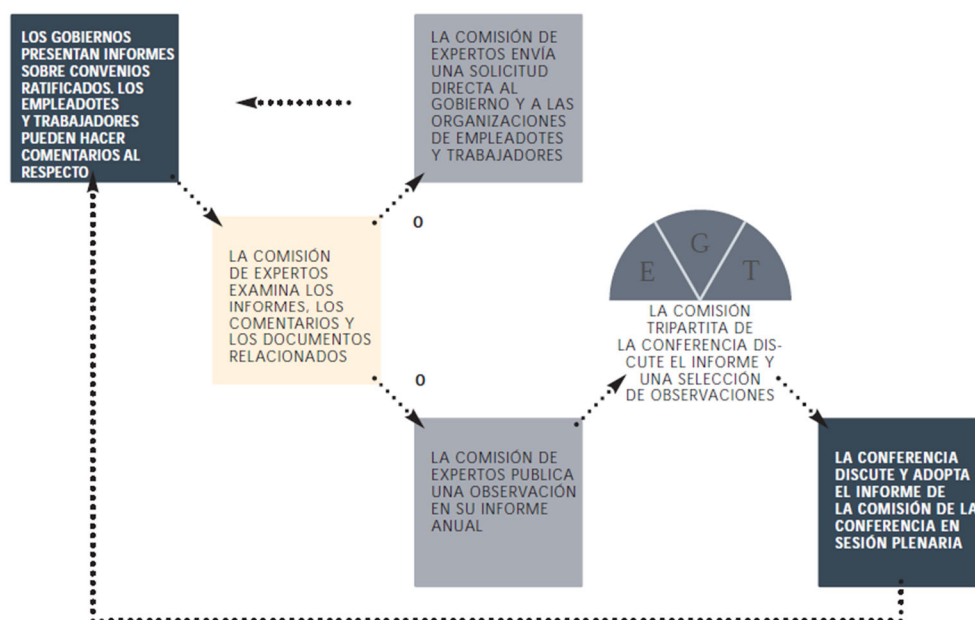
²⁰ OIT: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Ginebra, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, edición revisada (2012), págs. 36 y siguientes.

²¹ CIT, 104.ª reunión, Ginebra, 2015, Informe III (1A), *op. cit.*, pág. 3.

23. El informe anual de la Comisión de Expertos se presenta en la sesión plenaria de la Conferencia en junio de cada año, donde la CAS lo examina. La CAS es una comisión permanente tripartita de la Conferencia Internacional del Trabajo, compuesta por delegados de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos. Dicha Comisión analiza el informe de la CEACR y elige varias observaciones que somete a discusión. Se invita a los gobiernos a los que se hace referencia en esos comentarios a responder a la CAS y a proporcionar detalles adicionales sobre los asuntos examinados. La CAS formula conclusiones en las que recomienda a los gobiernos que adopten medidas específicas para resolver un problema o soliciten la asistencia técnica de la OIT ²². Las situaciones especialmente preocupantes se destacan en párrafos especiales del Informe General de la Comisión ²³.

24. Resumido en un sencillo diagrama, el sistema ordinario de control puede presentarse de la siguiente forma:

Gráfico 1. Procedimiento ordinario de control ²⁴



25. A diferencia del sistema ordinario de control, los tres procedimientos especiales de control se basan en la presentación de una queja o reclamación. A continuación se presentan brevemente el procedimiento de reclamación con arreglo al artículo 24, el procedimiento de queja con arreglo al artículo 26 de la Constitución y el procedimiento especial para las quejas relacionadas con la libertad sindical.

²² OIT: *Actas Provisionales*, núm.14 (Rev.), primera parte – Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.^a reunión, Ginebra, junio de 2015, párrafos 8 a 23.

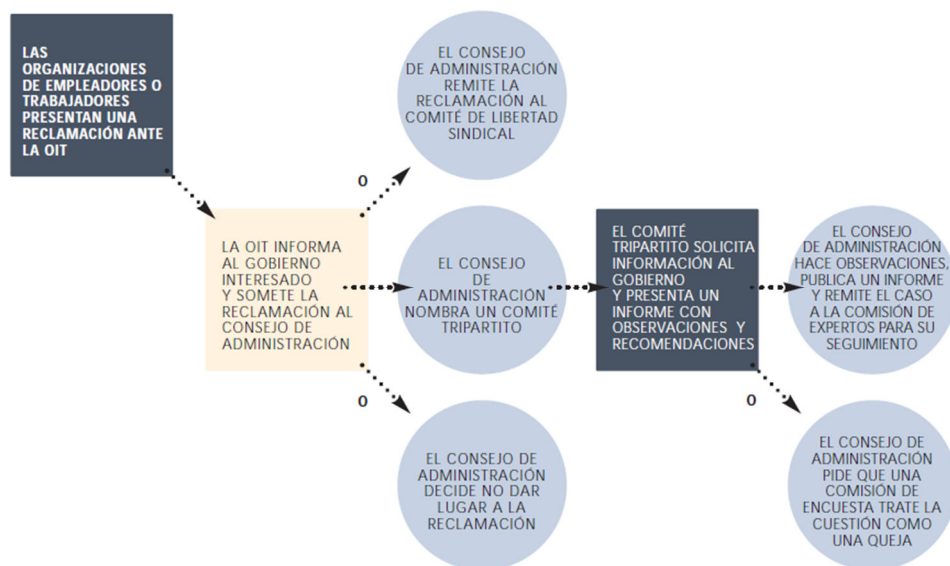
²³ OIT: *Las reglas de juego – Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, Ginebra, edición revisada (2014), pág. 103.

²⁴ *Ibid.*

Reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución

26. El procedimiento de reclamación se recoge en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT. En dichas disposiciones se otorga a las organizaciones profesionales de empleadores o de trabajadores el derecho de presentar al Consejo de Administración una reclamación contra cualquier Estado Miembro que, en su opinión, «no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte» ²⁵. El Consejo de Administración puede nombrar una comisión tripartita integrada por tres miembros — de ser admitida la reclamación — para examinar el fondo de la reclamación y la respuesta del gobierno a la misma ²⁶. Cuando las reclamaciones se refieren a alegaciones de vulneración de los principios consagrados en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), los casos se suelen remitir al Comité de Libertad Sindical, según se verá más adelante. Después de haber solicitado más información al gobierno contra el cual se presentó la reclamación, el Comité de Libertad Sindical somete un informe al Consejo de Administración, en el que contempla los aspectos prácticos y jurídicos del caso, examina la información presentada y concluye formulando varias recomendaciones. Si considera que la respuesta del gobierno no es satisfactoria, el Consejo de Administración puede hacer pública la reclamación y la respuesta del gobierno. El caso puede remitirse a la CEACR, que le da el oportuno seguimiento, o tramitarse como una queja, en cuyo caso el Consejo de Administración solicita la constitución de una comisión de encuesta. Los particulares u otros grupos no pueden presentar directamente una reclamación al Consejo de Administración.

Gráfico 2. Procedimiento de reclamación ²⁷



²⁵ OIT: *Las reglas del juego – Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, Ginebra, edición revisada (2014), pág. 106.

²⁶ OIT: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, op. cit., págs. 49 y 50.

²⁷ OIT: *Las reglas del juego*, op. cit.

Quejas presentadas en virtud del artículo 26

27. El segundo procedimiento especial, esto es, el procedimiento de examen de quejas, está contemplado en los artículos 26 y 34 de la Constitución de la OIT. Las quejas contra un Estado Miembro por el incumplimiento de un convenio que éste ha ratificado pueden ser presentadas por otro Estado Miembro que haya ratificado el mismo convenio, por un delegado ante la Conferencia Internacional del Trabajo o por el Consejo de Administración en el ejercicio de sus competencias²⁸. Al recibir una queja, el Consejo de Administración puede establecer una comisión de encuesta, compuesta por tres miembros independientes, que se encarga de realizar una investigación sobre la queja, a través de la cual se cerciora de la veracidad de todos los hechos y formula recomendaciones sobre las medidas que se han de adoptar para atender a los problemas planteados en la queja²⁹. El establecimiento de una comisión de encuesta es el procedimiento de investigación más drástico disponible y se recurre a éste generalmente cuando un Estado incurre en violaciones persistentes y graves de las normas internacionales del trabajo³⁰. Hasta la fecha se han establecido 12 comisiones de encuesta (véase el gráfico 4 del anexo II).

28. Cuando un Estado se niega a cumplir las recomendaciones formuladas por la comisión, el Consejo de Administración puede tomar medidas en aplicación del artículo 33 de la Constitución, en el que se dispone lo siguiente:

En caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.

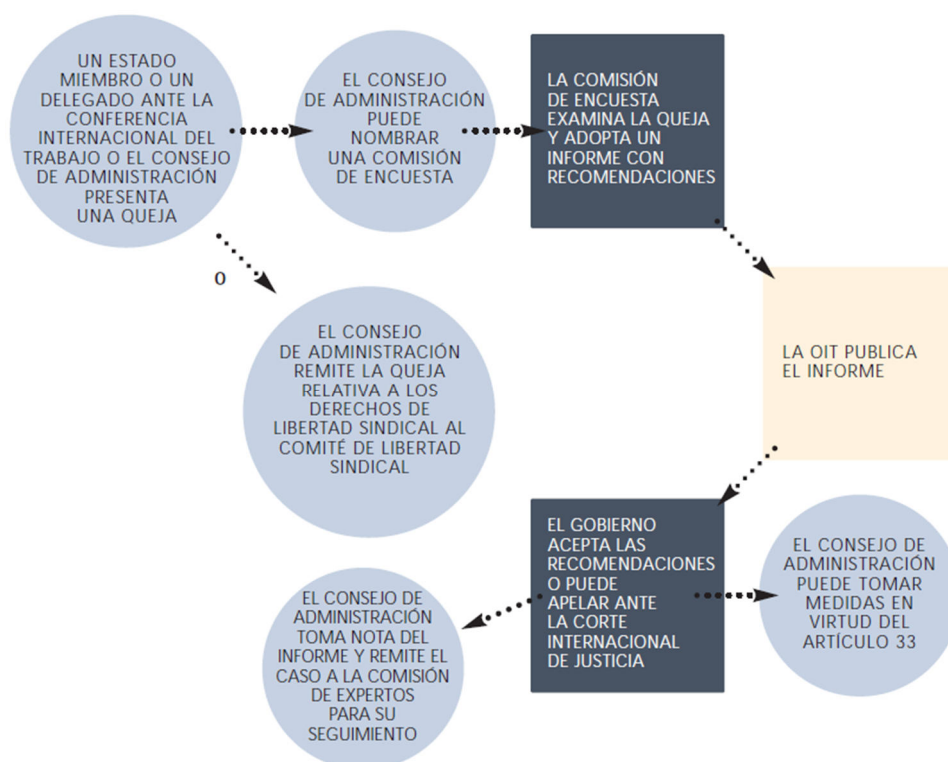
29. El artículo 33 se ha invocado una sola vez, en 2000, cuando el Consejo de Administración solicitó a la Conferencia Internacional del Trabajo que tomara medidas contra el recurso generalizado y sistemático al trabajo forzoso en Myanmar.

²⁸ *Las reglas del juego, op. cit.*, pág. 108.

²⁹ OIT: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, op. cit.*, párrafos 82 a 84.

³⁰ OIT: *Las reglas de juego, op. cit.*, pág. 108.

Gráfico 3. El procedimiento de examen de quejas³¹



Procedimiento de presentación de quejas ante el Comité de Libertad Sindical

30. El tercer mecanismo de control especial es el procedimiento de presentación de quejas ante el Comité de Libertad Sindical (CLS). Tras la constitución de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC) en 1950, se creó el CLS, en 1951, para examinar las quejas relativas a violaciones de los principios de libertad sindical consagrados en los Convenios núms. 87 y 98. Conforme a lo dispuesto en el párrafo 14 de los Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical, «El mandato del Comité consiste en determinar si una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias»³². El Consejo de Administración ha avalado sistemáticamente este mandato, que en 2009 formalizó en el compendio normativo aplicable a sus comités y comisiones³³. El Comité de Libertad Sindical es la instancia responsable de determinar, con miras a la formulación de las oportunas recomendaciones al Consejo de Administración, si una queja debería someterse a examen de este último o si

³¹ *Las reglas de juego, op. cit.*, pág. 109.

³² Véase el párrafo 14 del documento relativo a los procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical. Véase también OIT: *La libertad sindical – Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada), Ginebra, 2006, párrafo 6.

³³ Documentos GB.306/LILS/1, párrafo 8, y GB.306/10/1 (Rev.), párrafo 4.

convendría remitirla a la CIC ³⁴. El CLS puede examinar quejas, independientemente de que los países en cuestión hayan o no ratificado los convenios correspondientes. Pueden presentar quejas contra un Estado Miembro las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El CLS es un Comité del Consejo de Administración que se compone de un presidente independiente y de tres representantes, uno de cada Grupo: Gobiernos, Empleadores y Trabajadores. Todos ellos actúan a título personal. Sus atribuciones no consisten en formular conclusiones de carácter general acerca de la situación sindical y/o de los empleadores en determinados países sobre la base de generalidades vagas, sino en evaluar el fundamento de los alegatos específicos formulados que guardan relación con los principios de libertad sindical ³⁵. El principal objetivo del procedimiento de presentación de quejas ante el CLS no es emitir críticas contra determinados gobiernos, sino entablar un diálogo tripartito constructivo a fin de promover el respeto de los derechos de los sindicatos y las asociaciones de empleadores *de jure y de facto* ³⁶.

- 31.** Para que un caso sea admisible a trámite ante el CLS, deben cumplirse determinados requisitos. En la comunicación debe indicarse con claridad que se desea presentar una queja ante el CLS; la queja debe dimanar de una organización de empleadores o de trabajadores; debe presentarse por escrito, y debe ir firmada por un representante de un órgano facultado para presentar una queja ³⁷. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) reconocidas como entidades consultivas ante la OIT también están legitimadas para presentar quejas ³⁸. Por lo que respecta al fondo, los alegatos contenidos en la queja no deben revestir un carácter puramente político; deben exponerse con claridad y apoyarse con pruebas suficientes. La presentación de quejas no está supeditada al agotamiento de los recursos internos, aunque el Comité de Libertad Sindical tiene presente que un caso puede hallarse pendiente ante los tribunales nacionales ³⁹.

³⁴ D. Tajgman y K. Curtis: *Guía práctica de la libertad sindical – Normas, principios y procedimientos de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT, 2000, pág. 62.

³⁵ OIT: *La libertad sindical – Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada), Ginebra, 2006, anexo, párrafo 16.

³⁶ OIT: *La libertad sindical – Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada), Ginebra, 2006, párrafo 4. El mecanismo de control deriva su legitimidad y autoridad de la estabilidad y coherencia de sus decisiones. Esa es la razón que motivó la adopción, en 1970, de una resolución por la Conferencia en la que se exhortaba a la recopilación de las decisiones del Comité de Libertad Sindical. Véase OIT: *Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles*, adoptada el 25 de junio de 1970 (Conferencia Internacional del Trabajo, 54.ª reunión, Ginebra, 1970, párrafo 11).

³⁷ D. Tajgman y K. Curtis, *op.cit.*, págs. 62 a 63. Véanse los párrafos 31 y 40 a 42 del documento relativo a los procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de las quejas por violación del ejercicio de la libertad sindical.

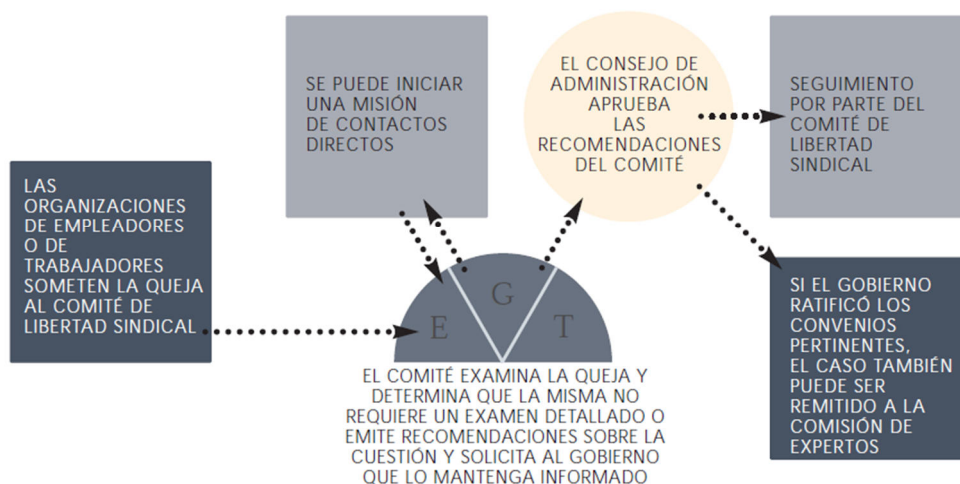
³⁸ Las organizaciones internacionales no gubernamentales que generalmente gozan de estatuto consultivo ante la OIT son la Alianza Cooperativa Internacional, la Organización Internacional de Empleadores, la Confederación Sindical Internacional, la Organización de Unidad Sindical Africana, Business Africa y la Federación Sindical Mundial.

³⁹ D. Tajgman y K. Curtis, *op.cit.*, págs. 64 y 65. Véanse los párrafos 28 a 30 del documento relativo a los procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical.

32. Si el CLS decide admitir un caso, procede a solicitar una respuesta del Gobierno objeto de la queja. Tras examinar la respuesta, el Comité estudia el caso y formula recomendaciones sobre el modo en que podría remediarse la situación ⁴⁰. Si se llega a la conclusión de que se han vulnerado los principios de libertad sindical, se pide a los gobiernos que informen de la aplicación de las recomendaciones aceptadas. Si el Estado Miembro objeto de examen ha ratificado el convenio correspondiente, cabe la posibilidad de remitir los aspectos técnico-legales del caso a la Comisión de Expertos.

33. Una vez concluido el examen del caso, el CLS envía su informe al Consejo de Administración para su adopción. El CLS puede indicar en sus conclusiones y recomendaciones que el caso no requiere un examen más detenido; incluir conclusiones y recomendaciones provisionales; pedir que se lo mantenga informado de la evolución de la situación, o formular conclusiones y recomendaciones definitivas ⁴¹. En distintas etapas del procedimiento, el CLS puede emitir llamamientos urgentes o dirigir comunicaciones especiales al Gobierno de que se trate. Además cabe la posibilidad, tanto durante como después del proceso de examen, de recurrir a la fórmula de los contactos directos, la cual consiste en enviar a un representante del Director General al país de que se trate con el objeto de dilucidar los hechos relativos al caso ⁴². Esas misiones tienen por objeto estudiar la cuestión directamente con los representantes gubernamentales y los interlocutores sociales. El Comité se reúne tres veces al año, una de ellas durante la semana que antecede a la reunión del Consejo de Administración. Desde su creación, el Comité ha examinado 3 100 casos ⁴³.

Gráfico 4. El procedimiento especial en materia de libertad sindical ⁴⁴



⁴⁰ OIT: *Las reglas de juego*, op. cit., pág. 108.

⁴¹ D. Tajgman y K. Curtis, op.cit., pág. 70.

⁴² *Ibíd.*, pág. 68.

⁴³ Véase también E. Gravel, I. Duplessis y B. Gernigon: *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, Ginebra, OIT, 2001.

⁴⁴ OIT: *Las reglas del juego*, op. cit., pág. 111.

Obligación de presentar memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones

34. De conformidad con el artículo 19 de la Constitución, los Estados Miembros tienen la obligación de informar, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, del estado de su legislación y la práctica precisando en qué medida se han puesto o se proponen poner en ejecución las disposiciones de los convenios que no hayan ratificado. El objetivo de esta obligación es seguir la evolución de la situación en todos los países, independientemente de si han ratificado o no un convenio determinado. El artículo 19 es la base de los exhaustivos Estudios Generales que realiza anualmente la CEACR. Esos estudios, que versan sobre una temática elegida por el Consejo de Administración, se basan principalmente en la información y las memorias presentadas por los Estados Miembros y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Además, con la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, se introdujo un procedimiento especial de seguimiento, en cuyo marco los Estados Miembros deben informar anualmente de los cambios que hayan ocurrido en su legislación o práctica con respecto a los convenios fundamentales que no hayan ratificado ⁴⁵. En las memorias presentadas en virtud del artículo 19 pueden señalarse los impedimentos que dificultan la ratificación o los ámbitos en los que se necesita asistencia ⁴⁶.

Asistencia técnica

35. En el marco de sus actividades de apoyo a los órganos de control, la OIT también tiene por mandato proporcionar asistencia técnica, a través de la cual los funcionarios de la OIT u otros expertos ayudan a los países a abordar los problemas que encuentran en la legislación y en la práctica, para que cumplan con las obligaciones dimanantes de los instrumentos que han ratificado ⁴⁷. Existen varias modalidades de asistencia, entre las que cabe señalar la facilitación del diálogo social o de los procesos de solución de conflictos; los servicios de asesoramiento jurídico, incluido el análisis de proyectos de textos legislativos y el asesoramiento al respecto, así como la formulación de opiniones officiosas por la Oficina Internacional del Trabajo (la Oficina) respecto de cuestiones jurídicas; los contactos directos; las misiones tripartitas, y las visitas de asesoramiento de la OIT ⁴⁸. La prestación de dicha asistencia por la Oficina depende de la voluntad política de los países de resolver los problemas, de aspectos presupuestarios y de la especificidad de la solicitud de asistencia ⁴⁹. La asistencia técnica es un componente importante para la supervisión eficaz de las normas internacionales del trabajo.

⁴⁵ CIT, 86.^a reunión, Ginebra, 1998, *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, anexo, parte II, sección B.

⁴⁶ Tajgman, D. y Curtis, K., *op.cit.*, pág. 56.

⁴⁷ <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/technical-assistance-and-training/lang-es/index.htm>.

⁴⁸ D. Tajgman y K. Curtis, *op.cit.*, pág. 77.

⁴⁹ *Ibid.*, pág. 77.

b) Establecimiento y evolución de los mecanismos de control

36. En la presente sección se examina la evolución histórica del sistema de control a fin de establecer el marco necesario para proceder, en los siguientes párrafos, a un análisis más detallado de la situación actual de los órganos y procedimientos de control. En primer lugar, se proporciona una descripción más amplia y general de la creación y el desarrollo del mandato y el funcionamiento de la CEACR y la CAS, que constituyen el sistema ordinario de control. Posteriormente, se examina brevemente, en secciones separadas, el desarrollo de los procedimientos especiales, a saber, el CLS y los procedimientos de presentación de reclamaciones y quejas.

Desarrollo de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

37. La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CAS) y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) fueron establecidas para llevar a cabo sus funciones de control en el marco del concepto de «fiscalización mutua», que surgió de las labores que desembocaron en el establecimiento de la OIT en 1919⁵⁰. Este concepto se basa en el principio de que la competencia desleal entre países puede evitarse si los miembros de la OIT quedan todos obligados por los mismos convenios ratificados. Además, la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, que redactó la parte XIII del Tratado de Versalles, relativa al trabajo, hizo hincapié en que los procedimientos de control habían sido «elaborados cuidadosamente para evitar la imposición de sanciones, excepto como último recurso, cuando un Estado se negase de manera flagrante y persistente a dar cumplimiento a las obligaciones que le incumben en virtud de un convenio»⁵¹. Por consiguiente, el mecanismo de control se basaba en la persuasión y las deliberaciones, y no en sanciones ni en medidas de otra índole. En el artículo 22 de la Constitución se sientan las bases del sistema ordinario de «fiscalización mutua»⁵². Dispone lo siguiente:

Artículo 22

Memorias anuales sobre los convenios ratificados

Cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite.

38. Este marco constitucional permitió establecer los medios necesarios para el intercambio de información entre los Miembros, mientras que los procedimientos (especiales) de

⁵⁰ OIT: *Consultas tripartitas oficiosas (19-20 de febrero de 2013) – Seguimiento de las cuestiones derivadas del Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la 101.ª reunión (junio de 2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo* – Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Ginebra, 2013, párrafos 7 a 9 (en lo sucesivo, *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR (19-20 de febrero de 2013)*).

⁵¹ OIT: *Boletín Oficial*, vol. 1, abril de 1919 – agosto de 1920, págs. 265-266 (disponible únicamente en inglés).

⁵² Originalmente, artículo 408 de la Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles, de 1919.

presentación de reclamaciones y quejas — originalmente previstos en los artículos 409 y 411 de la parte XIII del Tratado de Versalles — podrían eventualmente aplicarse en los casos en que los Miembros no pusieran en ejecución las disposiciones de los convenios ratificados⁵³. Inicialmente, el resumen de las memorias comunicadas por los Miembros, presentado por el Director General, debía servir de base para la adopción de medidas ulteriores, pero ese no fue el caso en la práctica. Por lo tanto, desde su creación, la CEACR y la CAS representaron los únicos medios efectivos de controlar la aplicación de los convenios ratificados.

1926-1939

39. En 1926, la Conferencia Internacional del Trabajo estableció la CAS y solicitó al Consejo de Administración que nombrara una Comisión — la actual CEACR — cuyas funciones se definirían en el informe de la Comisión para el Examen de las Memorias Anuales en virtud del artículo 408 del Tratado de Versalles⁵⁴. La Comisión indicó que la CEACR no tendría capacidad jurídica ni sería competente para interpretar los convenios. A juicio de la Comisión, la función de la CEACR consistía en tomar nota de las memorias incompletas, señalar las interpretaciones divergentes de los convenios y presentar un informe técnico al Director, que lo remitiría a la Conferencia⁵⁵.
40. En su primera reunión, la CEACR recibió 180 memorias, de las cuales 70 dieron lugar a la formulación de «observaciones». La CAS señaló, en relación con el informe de 1928 de la CEACR, que éste había arrojado resultados benéficos. El Consejo de Administración decidió prorrogar el mandato de la CEACR por un año, quedando entendido que dicho mandato se renovarían tácitamente cada año⁵⁶.
41. Durante este primer período, entre 1926 y 1939, la CEACR estuvo inicialmente compuesta por ocho miembros, un número que fue aumentando hasta llegar a 13 en 1939. El volumen de trabajo también aumentó, pasando de 180 memorias en 1928 a 600 en 1939. Los métodos de trabajo de la CEACR fueron evolucionando gracias a su interacción con el Consejo de Administración y la CAS. La CEACR también comenzó a dirigirse directamente a los gobiernos de los Estados Miembros, y de ese modo entabló gradualmente un diálogo con ellos⁵⁷.
42. Por lo que respecta a la relación entre la CAS y la CEACR durante este primer período, las deliberaciones de la CAS se basaban en cuestiones de principio planteadas en el informe de la CEACR, aunque también podía realizar exámenes independientes en el caso de las memorias presentadas demasiado tarde para que las pudiera examinar la CEACR. Mientras que la función principal de la CEACR era examinar las memorias comunicadas por los

⁵³ OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR (19-20 de febrero de 2013)*, párrafo 8.

⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 10.

⁵⁵ OIT: *Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo*, apéndice V, Informe de la Comisión sobre el artículo 408, CIT, 8.ª reunión, Ginebra, 1926, págs. 405 y 406 (disponibles únicamente en francés y en inglés). Durante los primeros años de la Organización, para referirse al cargo de Director General se empleaba simplemente el nombre de «Director».

⁵⁶ Actas del Consejo de Administración, 30.ª reunión, enero de 1926, pág. 56 (disponible únicamente en francés y en inglés).

⁵⁷ OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR (19-20 de febrero de 2013)*, párrafo 16.

Estados Miembros, los procedimientos de la CAS se desarrollaban progresivamente en torno a la oportunidad proporcionada a los Estados Miembros de presentar explicaciones oralmente o por escrito ⁵⁸.

43. En su informe de 1939, la CAS se refirió a este doble proceso de examen y, para incitar a los Estados Miembros a presentar sus memorias puntualmente, declaró que ese sistema colocaba a los Miembros de la organización en condiciones de igualdad respecto de la supervisión de la aplicación de los convenios ratificados. Añadió que el examen de las memorias por la CEACR y la CAS diferían en algunos aspectos: la CEACR estaba integrada por expertos independientes y su examen se limitaba generalmente a la información documentada que presentaban los gobiernos, mientras que la CAS era un órgano tripartito cuyos Miembros eran representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, quienes estaban en mejores condiciones para ir más allá de las cuestiones de conformidad y, en la medida de sus posibilidades, verificar la aplicación en la práctica cotidiana de los convenios en cuestión ⁵⁹. La CAS explicó que, en ese sistema de revisión y fiscalización mutua, «la labor preparatoria llevada a cabo por la Comisión de Expertos desempeña un papel esencial» ⁶⁰.

1944-1961

44. En una segunda fase de desarrollo de la CEACR y la CAS, correspondiente al período abarcado entre 1944 y 1961, la función de control de ambas comisiones se vio ampliada ⁶¹. Tras la Segunda Guerra Mundial, la OIT revisó su sistema normativo mediante un análisis del funcionamiento de su mecanismo de control ⁶². Durante la 26.^a reunión de la Conferencia, sobre la base de un informe preparatorio, se debatió acerca del hecho de que, si bien el sistema ofrecía un cuadro bastante fiable de la medida en que las leyes nacionales se ajustaban a las normas del trabajo, no proporcionaba un panorama claro de la medida en que se aplicaban efectivamente esas leyes ⁶³. Esto dio lugar a una ampliación del mandato de la CAS y la CEACR, a la luz de la enmienda constitucional de 1946 por la que se ampliaba el sistema de presentación de memorias e información por los Estados Miembros ⁶⁴.
45. Más concretamente, las enmiendas constitucionales conllevaron importantes cambios en los artículos 19 y 22 en relación con la obligación de informar sobre las medidas adoptadas para someter los instrumentos recién adoptados a las autoridades nacionales competentes,

⁵⁸ OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR* (19-20 de febrero de 2013), párrafo 19.

⁵⁹ OIT: *Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo*, apéndice V, CIT, 25.^a reunión, Ginebra, 1939, pág. 414 (disponible únicamente en francés e inglés).

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR* (19-20 de febrero de 2013), párrafos 21 a 41.

⁶² OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR* (19-20 de febrero de 2013), párrafo 21.

⁶³ CIT, 26.^a reunión, Ginebra, 1944, Informe I, *Política, programa y posición futuras de la Organización Internacional del Trabajo*, págs. 104-105 y 108-109.

⁶⁴ OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR* (19-20 de febrero de 2013), párrafos 26-29.

la obligación de presentar memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones cuando así lo solicitase el Consejo de Administración, y la obligación de comunicar las memorias a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores ⁶⁵.

46. Ante el creciente volumen de trabajo, el número de miembros de la CEACR se amplió a 17, y la duración de las reuniones de la comisión se extendió a una media de una semana y media. Durante ese período, el diálogo entre gobiernos se siguió intensificando y se empezó a hacer referencia al concepto de «asistencia técnica» ⁶⁶.
47. La CAS destacó que el «doble examen» era esencial para el funcionamiento del sistema de control, y apoyó reiteradamente las solicitudes para que se fortaleciera la CEACR. Además, la CEACR y la CAS se centraron en garantizar que los gobiernos cumplieran su nueva obligación de proporcionar copias de sus memorias a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. En 1953, la CEACR tomó nota de los primeros comentarios formulados por las organizaciones de trabajadores ⁶⁷.
48. A partir de mediados de la década de 1950, el Consejo de Administración abandonó la práctica de formular comentarios sobre el informe de la CEACR y se limitó a tomar nota de dicho informe. En 1950, la CEACR examinó sus primeras memorias sobre los convenios no ratificados, en aplicación de la enmienda constitucional de 1946 y de una decisión adoptada en 1948 por el Consejo de Administración ⁶⁸. El examen relativo a los convenios no ratificados se intensificó durante la década de 1950; en 1955, el Consejo de Administración aprobó una propuesta por la que se planteaba la posibilidad de que la CEACR llevase a cabo, además de un examen técnico de la aplicación de los convenios, un estudio de problemas de interés más amplio, como la situación general en lo referente a la aplicación por todos los gobiernos de ciertos convenios y recomendaciones. Esos estudios, que actualmente se conocen como «Estudios Generales», se empezaron a realizar con el fin de reforzar la labor de la CAS y tenían por objeto abarcar los convenios y recomendaciones escogidos para el envío de memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución. Desde 1956, la CAS viene examinando periódicamente los Estudios Generales elaborados por la CEACR ⁶⁹. En 1950 y 1951 se estableció un procedimiento especial para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical. Ese proceso se describirá más adelante en una sección aparte.

⁶⁵ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema, Ginebra, OIT, marzo de 2008, párrafo 46.

⁶⁶ OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR (19-20 de febrero de 2013)*, párrafos 32-34.

⁶⁷ *Ibid.*, párrafo 37.

⁶⁸ OIT: Consultas tripartitas oficiosas sobre el seguimiento de los debates de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (19 de septiembre de 2012) – *El sistema de control de la OIT: Nota de información fáctica e histórica*, Ginebra, 2012, párrafos 51 a 54.

⁶⁹ OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR (19-20 de febrero de 2013)*, párrafo 41.

49. En el desarrollo del sistema de control, se distingue un tercer período, comprendido entre 1962 y 1989, que se caracteriza por una mayor diversificación del modelo de control ⁷⁰. La OIT comenzó a centrar más su atención en la asistencia que podía prestar a sus nuevos Miembros, cuyo número había aumentado tras la accesoión de numerosos territorios a la independencia. El tripartismo se vio fortalecido por la mayor participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la adopción del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), así como el auge del movimiento sindical internacional ⁷¹.
50. Aunque el mandato de la CEACR no varió, sus funciones se incrementaron y se reforzó la imparcialidad de los órganos de control. La OIT colaboró con otros mecanismos internacionales en el control de la aplicación de normas comunes. La CEACR examinó los informes sobre el Código Europeo de Seguridad Social y algunos informes de los Estados parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hasta que se estableció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1985 ⁷².
51. Se deliberó con frecuencia sobre la competencia y el funcionamiento de la CEACR durante ese período. Se expresó preocupación por que la Comisión careciera de un reglamento formal de procedimiento y por hacer que asumiera funciones judiciales ⁷³. La gran mayoría de los interlocutores tripartitos mostraron su desacuerdo y señalaron que la CEACR había funcionado bien sin disponer de un reglamento formal de procedimiento ⁷⁴. «Expresaron su fe en la imparcialidad, objetividad e integridad de la Comisión de Expertos, órgano cuasi judicial cuya competencia profesional estaba por encima de toda duda [...] la objetividad no podía garantizarse mediante reglas de procedimiento, sino que dependía de las cualidades personales de los miembros de la Comisión.» ⁷⁵
52. En 1979, la CEACR alcanzó el número de 20 expertos con que cuenta actualmente, y la cuestión de la representación geográfica de los expertos adquirió mayor importancia ⁷⁶. Se introdujeron algunas novedades en lo que respecta a los métodos de trabajo de la Comisión. En 1963, la CEACR señaló que se encargaba de revisar la aplicación práctica de los convenios ratificados y su incorporación al derecho interno, medida que recibió el

⁷⁰ OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR* (19-20 de febrero de 2013), párrafos 42 a 62.

⁷¹ *Ibid.*, párrafos 42 y 43.

⁷² *Ibid.*, párrafo 47.

⁷³ *Ibid.*, párrafos 48 y 49. Véase también el párrafo 50. En un memorándum presentado en 1983, los países socialistas consideraron que la composición, los criterios y los métodos de los órganos de control no reflejaban el conjunto de miembros de la Organización ni las condiciones de ese momento. A su juicio, los procedimientos de la OIT se estaban aplicando indebidamente con fines políticos para criticar a los países socialistas y a los países en desarrollo.

⁷⁴ OIT: *Documento de información sobre la historia y la evolución del mandato de la CEACR*, (19-20 de febrero de 2013), párrafo 49.

⁷⁵ OIT: *Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo*, apéndice V, CIT, 47.^a reunión, Ginebra, 1963, párrafo 10.

⁷⁶ OIT: *Documento de información sobre la historia y la evolución del mandato de la CEACR*, (19-20 de febrero de 2013), párrafo 51.

apoyo de la CAS ⁷⁷. Al año siguiente, la CEACR comenzó a hacer constar en su informe los casos de progreso, y en 1968 se introdujo el procedimiento de contactos directos ⁷⁸.

- 53.** A partir de 1970, la CEACR comenzó a prestar especial atención al cumplimiento por los Estados Miembros de la obligación que les incumbe, en virtud del artículo 23 de la Constitución, de comunicar a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores copia de las informaciones y memorias enviadas a la OIT, con objeto de fomentar la participación de los trabajadores y empleadores ⁷⁹. En 1973, la CEACR observó que el número de comentarios había aumentado de siete en el año anterior a 30 en ese año. Mientras que la mayoría de los comentarios habían sido transmitidos en las memorias presentadas por los gobiernos, otros habían sido enviados directamente a la OIT ⁸⁰. La presentación de comentarios pasó a ser una práctica establecida durante este período y su número fue aumentando de manera constante hasta alcanzar la cifra de 149 en 1985.

1990-2012

- 54.** En los últimos decenios, el ámbito de la revisión de las actividades normativas se ha ampliado a fin de tener debidamente en cuenta el contexto de la globalización. Entre 1994 y 2005, el Consejo de Administración y la Conferencia examinaron prácticamente todos los aspectos del sistema normativo de la OIT ⁸¹. Los debates en dicho período, en que se examinaron los principales valores y objetivos de la Organización, a semejanza de los celebrados en los primeros años de la OIT y el período previo a la Segunda Guerra Mundial, dieron lugar a la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) y a la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) ⁸².
- 55.** Durante ese período, el mandato de la CEACR no fue objeto de modificaciones, pero el Consejo de Administración le atribuyó un cometido en los casos en que una reclamación declarada admisible se refiriese a hechos o a alegatos similares a los que ya hubiesen sido objeto de una reclamación anterior ⁸³. El número de miembros de la Comisión siguió siendo de 20 expertos, pero, en 2002, los propios expertos establecieron un límite de quince años para todos los miembros. En 1996, las fechas de las reuniones de la CEACR se trasladaron de febrero-marzo a noviembre-diciembre.

⁷⁷ OIT: *Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo*, apéndice V, *op.cit.*, párrafo 5.

⁷⁸ OIT: *Documento de información sobre la historia y la evolución del mandato de la CEACR, (19-20 de febrero de 2013)*, párrafos 54 y 55. En las misiones de contactos directos los funcionarios de la OIT se reúnen con funcionarios gubernamentales para examinar los problemas que coartan la aplicación de las normas y resolverlos. Existen diferentes tipos de misiones, como las misiones *in situ*, las misiones de contactos directos, las misiones de alto nivel y las misiones tripartitas de alto nivel.

⁷⁹ *Ibid.*, párrafo 56.

⁸⁰ *Ibid.*, párrafo 58.

⁸¹ Para tener una idea general de las actividades normativas efectuadas entre 1994 y 2004, véase el documento GB.292/LILS/7.

⁸² OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR, (19-20 de febrero de 2013)*, párrafo 64.

⁸³ *Ibid.*, párrafo 65.

-
56. En 2001, la CEACR estableció una subcomisión sobre sus métodos de trabajo, acerca de los cuales se debatió en sesión plenaria durante las reuniones de 2005 y 2006 de la CEACR. El examen de los métodos de trabajo vino impulsado por los debates mantenidos en el Consejo de Administración, así como por el interés en encontrar una solución práctica a la carga de trabajo de la Comisión. El número de comentarios también ha aumentado a más de 1 000 ⁸⁴.
57. Si bien ese último período se caracterizó por una mayor coordinación e interacción entre la CEACR y la CAS, también hubo divergencias sobre la función de la CEACR en cuestiones de interpretación y la división de funciones entre las respectivas comisiones ⁸⁵. Los debates, celebrados principalmente en 1994, fueron un prelude de los problemas que se iban a plantear en 2012 y abarcaron sustancialmente ámbitos similares. El Consejo de Administración empezó a examinar la labor de la CEACR con mayor frecuencia durante dicho período, especialmente a tenor del nuevo procedimiento de presentación de memorias en el marco de la Declaración sobre la Justicia Social, la introducción del procedimiento ordinario de presentación de memorias y la mayor rapidez de la renovación del mandato de los miembros de la CEACR ⁸⁶.

El procedimiento especial previsto en materia de libertad sindical

58. Mientras que la CEACR y la CAS han estado en funcionamiento casi desde que se creó la OIT, a partir de 1950 se puso en marcha otro importante componente del sistema de control. Tras la adopción del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), la OIT instauró, de acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), un procedimiento especial para el examen de los alegatos relativos a la violación de los derechos sindicales ⁸⁷.
59. Se creó un nuevo órgano de control: la CIC, y se acordó que el ECOSOC remitiera al Consejo de Administración los alegatos relativos a la violación de los derechos sindicales. La finalidad de este nuevo procedimiento era facilitar la realización de investigaciones imparciales y rigurosas sobre hechos concretos aducidos en los alegatos de violación de derechos sindicales y de asociación ⁸⁸.
60. Habida cuenta de que el principio de libertad sindical y de asociación está consagrado en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y a la luz de la importancia que reviste en la estructura tripartita de la Organización, dichos alegatos podían presentarse contra todos los Estados Miembros, independientemente de que hubieran ratificado o no los convenios pertinentes. No obstante, sin el consentimiento del gobierno interesado no podía remitirse ningún alegato a la CIC. Estos nuevos procedimientos no tenían por objeto reemplazar las

⁸⁴ OIT: *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR, (19-20 de febrero de 2013)*, párrafos 69 a 71.

⁸⁵ *Ibid.*, párrafos 72 a 74.

⁸⁶ *Ibid.*, párrafo 74.

⁸⁷ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 47.

⁸⁸ *Ibid.*

disposiciones constitucionales vigentes aplicables a la presentación de reclamaciones y quejas ⁸⁹.

61. En 1951, el Consejo de Administración creó el Comité de Libertad Sindical (CLS). En un principio, el examen de las quejas por parte del CLS tenía por objeto determinar si dichas quejas debían remitirse al Consejo de Administración para un examen más detenido, y obtener el consentimiento del gobierno interesado en caso de que la remisión de los alegatos a la CIC. El examen de las quejas por parte del CLS no requería dicho consentimiento, y el Comité se convirtió muy pronto en el principal órgano responsable de examinar las quejas de violación de los derechos de libertad sindical ⁹⁰. Esto sucedió por diversos motivos, principalmente, la dificultad de obtener el consentimiento de los gobiernos así como el carácter formal de la investigación llevada a cabo por dicha Comisión. Por otra parte, la mejora sustancial de los procedimientos del CLS contribuyó a que, con el tiempo, el Comité pudiera examinar un mayor número de quejas.
62. Sobre dichos cambios procedimentales y sobre el mandato del Comité se deliberó en diferentes ocasiones ⁹¹. En la reunión celebrada en 1952, el Comité consideró que sería conveniente establecer un procedimiento más simple y expeditivo para tramitar las quejas que no estuvieran suficientemente fundamentadas ⁹². En su noveno informe, el Comité propuso introducir algunos cambios en el procedimiento en relación con la presentación de quejas, las respuestas de los gobiernos, las audiencias de las partes y la forma de sus recomendaciones ⁹³. En 1958, formuló nuevas mejoras encaminadas a fomentar su imparcialidad, impedir el abuso de sus procedimientos y distinguir los casos más urgentes de los menos urgentes ⁹⁴. En 1969, se elaboró un nuevo repertorio de propuestas sobre quejas, admisibilidad y medidas para agilizar el procedimiento ⁹⁵. En 1977, se adoptaron dos propuestas relativas a los contactos con los gobiernos así como el procedimiento de contactos directos a fin de incrementar los efectos de la labor del CLS ⁹⁶. En 1979, el Consejo de Administración adoptó algunas de las propuestas formuladas por el Comité en relación con las audiencias de las partes, las misiones de contactos directos, las relaciones con los querellantes y los gobiernos, y mejoras de la eficiencia ⁹⁷.

⁸⁹ *El sistema de control de la OIT: Nota de información fáctica e histórica*, op. cit., párrafo 68.

⁹⁰ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 48.

⁹¹ CLS: *Examen de quejas sobre violación de la libertad sindical* – Documento sobre procedimiento, marzo de 2002, Séptimo informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas, apéndice V, Informes del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, Ginebra, 1953, párrafo 25. Véase también el documento GB.306/10/1 (Rev.), párrafo 4.

⁹² Sexto informe del Comité de Libertad Sindical reproducido en el Séptimo informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas, apéndice V, Informes del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, párrafo 24.

⁹³ CLS: Documento sobre procedimiento, op.cit., párrafos 7 a 13.

⁹⁴ OIT: *Boletín Oficial*, vol. XLIII, núm. 3, 29.º Informe del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración y comunicaciones conexas, 1960, párrafos 8 a 12.

⁹⁵ CLS: Documento sobre procedimiento, op.cit., párrafo 21.

⁹⁶ *Ibid.*, párrafo 29.

⁹⁷ *Ibid.*, párrafos 32 a 39.

-
63. Desde su creación, el procedimiento del CLS se ha ido adaptando y mejorando con regularidad. El CLS ha examinado hasta la fecha más de 3 100 quejas, mientras que la CIC ha examinado solamente seis casos ⁹⁸.

Artículo 24 «reclamaciones» y artículo 26 «quejas»

64. El Consejo de Administración ha examinado el funcionamiento del procedimiento de presentación de reclamaciones, regido por los artículos 24 y 25 de la Constitución, y el procedimiento de presentación de quejas, regido por los artículos 26 a 29 y 30 a 34 de la Constitución, en diversas ocasiones ⁹⁹. Con los años, la mayor recurrencia a dichos procedimientos ha puesto de relieve su eficiencia, su carácter específico y su coherencia con respecto a otros mecanismos de control. Se han ido introduciendo algunos ajustes a lo largo de los años.
65. En los artículos 409 y 410 del Tratado de Versalles se establece el primer procedimiento de reclamación. La presentación de las dos primeras reclamaciones, en 1924 y 1931, planteó algunas cuestiones prácticas en relación con el procedimiento. Para garantizar tanto los derechos de las asociaciones profesionales como la libertad de acción del Consejo de Administración, en 1932 se adoptó un reglamento ¹⁰⁰. Dicho reglamento establecía la constitución de un comité tripartito encargado de examinar cada reclamación. Inicialmente, el mandato del comité tripartito abarcaba tanto la admisibilidad como el fondo de las reclamaciones, pero posteriormente se modificó, de suerte que las cuestiones de admisibilidad incumbirían al Consejo de Administración ¹⁰¹. El reglamento para el examen de las reclamaciones se modificó por última vez en 2004 ¹⁰².
66. Inicialmente, el procedimiento de examen de quejas se regía por los artículos 411 a 420 del Tratado de Versalles, en virtud de los cuales el derecho a presentar una queja estaba reservado exclusivamente a los Estados Miembros y en los que se preveía el establecimiento de grupos de composición tripartita para examinarla ¹⁰³. El procedimiento se modificó sustancialmente en 1946 con la adopción de los artículos 26 a 34 de la Constitución. Como se señaló anteriormente, un Estado Miembro puede presentar una queja contra otro Estado Miembro por incumplimiento de un convenio ratificado, siempre que haya ratificado el mismo convenio ¹⁰⁴. El Consejo de Administración podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia. Posteriormente, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de examinar la queja, aunque esto sólo ocurre en contadas

⁹⁸ *El sistema de control de la OIT: Nota de información fáctica e histórica, op. cit.*, párrafo 69.

⁹⁹ Con respecto a ambos procedimientos, véase el documento GB.288/LILS/1; con respecto a los debates específicos sobre el procedimiento de reclamación, véanse los documentos GB.271/LILS/3, GB.273/LILS/1, GB.277/LILS/1 y GB.291/LILS/1.

¹⁰⁰ *El sistema de control de la OIT: Nota de información fáctica e histórica, op. cit.*, párrafo 62.

¹⁰¹ *El sistema de control de la OIT: Nota de información fáctica e histórica, op. cit.*, párrafo 64.

¹⁰² Documento GB.288/LILS/1, párrafo 20.

¹⁰³ *El sistema de control de la OIT: Nota de información fáctica e histórica, op. cit.*, párrafo 65.

¹⁰⁴ El artículo 26, párrafo 4, de la Constitución atribuye los mismos derechos en materia de presentación de quejas al Consejo de Administración o a un delegado de la Conferencia.

ocasiones ¹⁰⁵. Por otra parte, la referencia a las medidas de carácter económico se sustituyó por una disposición en virtud de la cual el Consejo de Administración puede recomendar a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento del convenio en cuestión ¹⁰⁶.

67. A partir del decenio de 1960, el control de la aplicación de los convenios ratificados, que hasta ese momento se había efectuado principalmente mediante el procedimiento de control ordinario, se basó cada vez con mayor frecuencia en la aplicación de los procedimientos de presentación de quejas y reclamaciones. En 1961 se creó la primera comisión de encuesta a raíz de la presentación de la primera queja ¹⁰⁷. La diversificación del uso de los procedimientos de control a partir de 1960 demostró asimismo la complementariedad del sistema ¹⁰⁸.

68. Así, algunas de las preocupaciones que se plantearon en ese período han vuelto a ocupar un primer plano en los últimos tiempos — especialmente las relativas a la incidencia de los procedimientos especiales en el procedimiento ordinario, el solapamiento de procedimientos y el incremento del volumen de trabajo — en lo que respecta a todos los componentes del sistema de control. En este contexto, se ha propuesto que, para mejorar la coherencia y la eficacia del sistema de control, se tenga en cuenta el equilibrio y la interrelación de los diferentes órganos que lo integran ¹⁰⁹. En la siguiente sección se explica la situación actual de los diferentes componentes del sistema de control a fin de ofrecer una idea más clara de todos los aspectos procedimentales actuales.

c) Sistema de control: aspectos procedimentales y estructura actual

69. Los diferentes procedimientos de control persiguen un objetivo común: la observancia efectiva de las normas internacionales del trabajo y, en particular, de los convenios ratificados, teniendo en cuenta la medida en que los Miembros han dado cumplimiento a lo dispuesto en los convenios. Así pues, los diferentes vínculos entre los procedimientos de control se establecen con respecto a obligaciones libremente asumidas por los Estados Miembros de la organización mediante la ratificación de convenios ¹¹⁰.

¹⁰⁵ Documento GB.288/LILS/1, Mejoras de las actividades normativas de la OIT: artículos 19, 24 y 26 de la Constitución, párrafo 33.

¹⁰⁶ OIT: *Documento de información sobre la historia y la evolución del mandato de la CEACR, (19-20 de febrero de 2013)*, párrafo 27.

¹⁰⁷ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 51. Véase también: OIT: *Documento de información sobre la historia y la evolución del mandato de la CEACR, (19-20 de febrero de 2013)*, párrafo 9: «[...] considerando preferible centrarse en el examen de las memorias anuales, y haciendo innecesario el recurso a los demás procedimientos constitucionales (reclamaciones y quejas)».

¹⁰⁸ OIT: *Documento de información sobre la historia y la evolución del mandato de la CEACR, (19-20 de febrero de 2013)*, párrafo 44.

¹⁰⁹ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafos 39 a 79.

¹¹⁰ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 57.

-
- 70.** En la siguiente sección se exponen en un cuadro global los diferentes procedimientos de control ¹¹¹. En las diferentes secciones, situadas en la columna de la izquierda, se especifica lo siguiente: *a)* las bases constitucionales, u otras bases jurídicas; *b)* el procedimiento; *c)* la naturaleza y el mandato; *d)* la composición; *e)* la información examinada; *f)* la situación de los informes, y *g)* los resultados de cada procedimiento u órgano de control. Este cuadro ofrece una visión concisa, comparativa y general del sistema de control en su conjunto. En los párrafos siguientes se examina la interrelación de los diferentes procedimientos de control.

¹¹¹ Este cuadro es prácticamente igual al que figura en el documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafos 54 y siguientes.

	Procedimiento ordinario de control	Procedimientos especiales de control		
	Memorias sobre la aplicación de convenios ratificados	Reclamaciones en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega la violación de la libertad sindical
Bases constitucionales	Artículos 22 y 23	Artículos 24 y 25	Artículos 26 a 29 y 31 a 34	Principio de la libertad sindical consagrado en el Preámbulo de la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia
Otras bases jurídicas	i) Resolución de la Conferencia de 1926; ii) artículo 7 del Reglamento de la Conferencia; iii) decisiones del Consejo de Administración; iv) decisiones de los órganos de control sobre sus procedimientos y métodos de trabajo.	Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones, adoptado por el Consejo de Administración (modificado por última vez en su 291.ª reunión, noviembre de 2004).	El Consejo de Administración dejó a decisión del órgano de control competente la determinación del procedimiento. Las reglas de procedimiento no se formularon de manera explícita, sino que se elaboraron y desarrollaron con la práctica.	i) Disposiciones adoptadas de común acuerdo por el Consejo de Administración y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en enero y febrero de 1950; ii) decisiones adoptadas por el Consejo de Administración; iii) decisiones adoptadas por los propios órganos de control. (Véase también OIT: Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011).
Inicio del procedimiento	Obligación de los Miembros de presentar memorias (artículo 22) sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los convenios ratificados, de conformidad con el formulario de memoria y el ciclo de presentación de memorias establecido por el Consejo de Administración (y comentarios presentados por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de conformidad con el artículo 23). En 2015 (de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución), se solicitaron a los gobiernos 2 336 memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados por los Estados Miembros. La Comisión de Expertos ha recibido 1 628 memorias, lo que representa el 69,7 por ciento de las memorias solicitadas.	Reclamación presentada por una asociación profesional de empleadores o trabajadores en la que se alega que un Miembro no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio ratificado. Hasta la fecha se han presentado 168 reclamaciones.	Queja presentada por un Miembro en la que se alega que otro Miembro no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio ratificado por ambos. El Consejo de Administración podrá adoptar el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia. Hasta la fecha se han presentado 30 quejas.	i) Inicio del procedimiento: - Quejas presentadas ante la Oficina contra un Miembro de la OIT, directamente o a través de las Naciones Unidas, por organizaciones de empleadores o de trabajadores, o por gobiernos. Las quejas pueden presentarse independientemente de que el país interesado haya ratificado los convenios sobre libertad sindical. ii) Inicio del procedimiento – condiciones específicas: Comisión de Investigación y de Conciliación (CIC): – Pueden presentarse quejas contra un Miembro de las Naciones Unidas que no sea Miembro de la OIT. – Quejas que el Consejo de Administración, la Conferencia (tras recibir el informe de su Comisión de Verificación de Poderes), o el ECOSOC estiman oportuno remitir a la CIC. – En principio, ninguna queja puede remitirse a la Comisión sin el consentimiento del gobierno interesado. Comité de Libertad Sindical (CLS): – La Comisión de Verificación de Poderes puede proponer por unanimidad que las cuestiones planteadas en una protesta relativa a la composición de una delegación a la Conferencia se remitan al CLS, y la Conferencia resolverá sobre dicha propuesta.

	Procedimiento ordinario de control		Procedimientos especiales de control			
	Memorias sobre la aplicación de convenios ratificados		Reclamaciones en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega la violación de la libertad sindical	
Órganos de control competentes	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) (Resolución de la Conferencia de 1926)	Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CAS) (Resolución de la Conferencia de 1926)	Comités tripartitos del Consejo de Administración (Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones)	Comisiones de encuesta y Consejo de Administración (inclusive a través de misiones de alto nivel) (artículo 26, párrafo 3)	Comité de Libertad de Sindical (CLS) (Decisión del Consejo de Administración de 1951, 117.ª reunión)	Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC) (Decisiones del Consejo de Administración de 1950 (110.ª reunión) y del ECOSOC por las que se aceptan, en nombre de las Naciones Unidas, los servicios de la OIT y de la CIC)
Naturaleza y mandato del órgano de control	<i>Órgano permanente</i> Examina las memorias anuales (artículo 22) sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los convenios ratificados. Elabora un informe que el Director General presenta al Consejo de Administración y a la Conferencia (decisión del Consejo de Administración, 103.ª reunión, 1947).	<i>Comisión permanente de la Conferencia</i> Examina las medidas adoptadas por los Miembros para dar efecto a los convenios ratificados. Presenta un informe a la Conferencia (artículo 7 del Reglamento de la Conferencia).	<i>Órgano tripartito ad hoc del Consejo de Administración</i> Examina las reclamaciones que el Consejo de Administración estime admisibles. Presenta al Consejo de Administración un informe en el que figuran las conclusiones y recomendaciones sobre el fondo del caso (párrafo 1 del artículo 3 y artículo 6 del Reglamento).	<i>Órgano ad hoc</i> Examina detenidamente la queja que le remite el Consejo de Administración. Elabora un informe en el que se presentan los resultados de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos, así como las recomendaciones con respecto a las medidas que debieran adoptarse, y a los plazos correspondientes (artículo 28 de la Constitución). La Comisión de encuesta ha examinado 12 quejas hasta la fecha.	<i>Órgano tripartito permanente del Consejo de Administración</i> Examina los alegatos de violación de la libertad sindical a fin de determinar si una legislación o una práctica concreta se ajustan a los principios de la libertad sindical y de negociación colectiva. Presenta un informe al Consejo de Administración (decisión del Consejo de Administración de 1951; párrafo 6 de la Recopilación de decisiones). Hasta julio de 2015, el CLS ha examinado 3 126 quejas.	<i>Órgano permanente</i> Examina alegatos de violaciones de la libertad sindical. En su calidad de órgano de investigación, deberá determinar la veracidad de los hechos. Está facultado para discutir situaciones con los gobiernos interesados a fin de resolver las dificultades mediante acuerdo. Presenta un informe al Consejo de Administración (decisión del Consejo de Administración de 1950). La CIC ha examinado seis quejas.

	Procedimiento ordinario de control		Procedimientos especiales de control			
	Memorias sobre la aplicación de convenios ratificados		Reclamaciones en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega la violación de la libertad sindical	
Órganos de control competentes	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)	Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CAS)	Comités tripartitos	Comisiones de encuesta	Comité de Libertad Sindical (CLS)	Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC)
Composición	Los miembros son designados a título personal por el Consejo de Administración, a propuesta del Director General. Se les nombra por su pericia jurídica, su imparcialidad y su independencia.	Los miembros gubernamentales y miembros empleadores y trabajadores de la Comisión forman parte de las delegaciones nacionales a la Conferencia.	Los miembros del Consejo de Administración son escogidos en igual número del seno del Grupo Gubernamental, del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores (es decir, uno por cada Grupo).	Los miembros son designados a título personal por el Consejo de Administración, a propuesta del Director General. Se les selecciona por su imparcialidad, integridad y reputación.	Los miembros del Consejo de Administración provienen de manera equitativa del Grupo Gubernamental, del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores (es decir, seis por grupo). Cada miembro lo es a título personal. Está presidido por una personalidad independiente.	Los miembros son designados por el Consejo de Administración a propuesta del Director General por sus competencias personales e independencia. El Consejo de Administración dio su autorización para que los miembros de la Comisión desempeñen su cometido mediante grupos de discusión constituidos por un máximo de cinco personas y un mínimo de tres.

	Procedimiento ordinario de control		Procedimientos especiales de control			
	Memorias sobre la aplicación de convenios ratificados		Reclamaciones en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega la violación de la libertad sindical	
Órganos de control competentes	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)	Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CAS)	Comités tripartitos	Comisiones de encuesta	Comité de Libertad Sindical (CLS)	Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC)
Información examinada	Información por escrito sobre la aplicación, en la legislación y en la práctica, de los convenios ratificados, que incluye: i) las memorias solicitadas en virtud del artículo 22; ii) los comentarios presentados por las organizaciones de empleadores y trabajadores en virtud del artículo 23; iii) otro tipo de información, por ejemplo, legislación pertinente o informes de misión.	Información por escrito sobre la aplicación, en la legislación y en la práctica, de los convenios ratificados, que incluye: i) el informe de la CEACR; ii) la información facilitada por los gobiernos. Información verbal sobre el caso de que se trate facilitada por el Gobierno interesado y por los miembros de la Comisión.	Información por escrito facilitada por las partes. Podría convocarse una audiencia de las partes.	Información verbal y por escrito. Aparte de la información suministrada por las partes, las Comisiones de encuesta pueden tomar todas las medidas que sean necesarias para recopilar información completa y objetiva sobre las cuestiones de que se trate (como, por ejemplo, información facilitada por otros Miembros, audiencias de las partes y audiencias de testigos, o visitas al país realizadas por la Comisión).	Quejas y observaciones del gobierno correspondiente. Por regla general, toda información adicional suministrada por las partes a petición del CLS se facilita por escrito. El CLS decidirá, en los casos apropiados, sobre la conveniencia de oír a las partes, aunque esos casos no sean muy frecuentes. Por otra parte, en varias etapas del procedimiento, podrá enviarse a un representante de la OIT al país de que se trate.	Para determinar la veracidad de los hechos, la Comisión tiene libertad para examinar las pruebas aportadas por cualquiera de las partes interesadas (por ejemplo, información facilitada por terceros, audiencias de las partes y audiencias de testigos o visitas al país). Todas las discusiones que tengan por objeto «resolver las dificultades mediante acuerdo» deberán celebrarse con el gobierno de que se trate.
Situación del informe	El Consejo de Administración toma nota del informe y lo envía a la Conferencia. Publicación del informe.	La Conferencia discute y aprueba el informe en sesión plenaria. Publicación del informe.	El informe incluye las conclusiones y recomendaciones del comité tripartito. El Consejo de Administración discute y aprueba el informe a puerta cerrada.	El Director General comunica el informe a las partes interesadas y al Consejo de Administración, que toma nota del mismo. Publicación del informe en el <i>Boletín Oficial</i> de la OIT, en virtud del artículo 29 de la Constitución.	El informe se presenta al Consejo de Administración para su discusión y aprobación. Publicación del informe en el <i>Boletín Oficial</i> de la OIT.	El Director General comunica el informe al Consejo de Administración, que toma nota del mismo. Publicación del informe en el <i>Boletín Oficial</i> de la OIT.

	Procedimiento ordinario de control		Procedimientos especiales de control			
	Memorias sobre la aplicación de convenios ratificados		Reclamaciones en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega la violación de la libertad sindical	
Órganos de control competentes	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)	Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CAS)	Comités tripartitos	Comisiones de encuesta	Comité de Libertad Sindical (CLS)	Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC)
Resultado	La CEACR formula comentarios individuales como parte de un diálogo continuo sobre la aplicación, en la legislación y en la práctica, de los convenios ratificados y, si procede, expresa su «satisfacción» e «interés». La Comisión de la Conferencia formula conclusiones sobre casos individuales. A petición del gobierno, la Oficina presta asistencia técnica teniendo en cuenta dichos comentarios.		La Oficina notifica a las partes las decisiones del Consejo de Administración relativas a la reclamación, incluida la decisión de publicar la reclamación y la respuesta del gobierno, en virtud del artículo 25. Posible seguimiento por la CEACR.	Los gobiernos interesados deberán informar al Director General en un plazo de tres meses si aceptan o no las recomendaciones y, de no aceptarlas, si desean someter la queja a la Corte Internacional de Justicia. De no darse cumplimiento a las recomendaciones, el Consejo de Administración podría recomendar a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones (artículo 33 de la Constitución). Posible seguimiento por la CEACR.	Posibles recomendaciones que pueden formularse al Consejo de Administración: i) no se requiere un examen más detenido; ii) las anomalías deberán señalarse a la atención del Gobierno; puede solicitarse al Gobierno que tome las medidas correctivas necesarias y que indique las medidas de seguimiento adoptadas; iii) se intenta obtener el consentimiento del gobierno para remitir el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación; iv) si los convenios han sido ratificados, señalar a la atención de la CEACR los aspectos legislativos planteados.	El Consejo de Administración puede decidir las medidas que han de adoptarse para dar seguimiento a las cuestiones examinadas por la Comisión, independientemente de que la queja se refiera a un Miembro de la OIT o a un Miembro de las Naciones Unidas que no sea Miembro de la OIT.

-
71. En estos cuadros se exponen los diferentes procedimientos del sistema de control, al tiempo que se indican sus diferencias y semejanzas. Tras esta presentación general del sistema de control en vigor, en la siguiente sección se analizarán las interrelaciones y la coherencia de los diferentes procedimientos, así como las interacciones entre los órganos pertinentes.

III. Interrelación, funcionamiento y eficacia de los mecanismos de control

72. El sistema de control presenta globalmente una serie de características que generan vínculos e interacciones entre sus diferentes componentes, los cuales tienen una finalidad común. Además, al ser la OIT una organización tripartita, en su sistema participan, además de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estas organizaciones pueden contribuir a la labor de la CEACR enviando sus comentarios, y pueden también iniciar una acción presentando una reclamación con arreglo al artículo 24, una queja con arreglo al artículo 26 (a través de un delegado de la Conferencia), o una queja dirigida al CLS ¹¹².
73. Los representantes de estas organizaciones participan directamente en las tareas de los distintos órganos de control y del Consejo de Administración, el cual desempeña un papel central en el funcionamiento del sistema de control. De hecho, entre las funciones específicas del Consejo de Administración al respecto figuran la aprobación de los formularios de memoria sobre los convenios ratificados y el examen de las reclamaciones y las quejas.
74. Por otra parte, el Consejo de Administración define el mandato de determinados órganos de control (excepto en el caso de la CAS y de las comisiones de encuesta), designa a los miembros de la mayoría de esos órganos, y recibe sus informes, ya sea para tomar nota de ellos o para aprobarlos ¹¹³. Asimismo, en el ejercicio de estas funciones, el Consejo de Administración diferencia su cometido del de las demás entidades específicas ¹¹⁴.
75. Como se indica en los cuadros anteriores, los procedimientos de control presentan muchas otras similitudes. Entre las herramientas que emplean figuran: la presentación de información por escrito, las misiones de contactos directos, las medidas de seguimiento y diversas medidas de publicidad ¹¹⁵. Algunos órganos de control presentan otras similitudes en cuanto a su composición, naturaleza y procedimientos.
76. La complementariedad del sistema, en la que han insistido la Conferencia y el Consejo de Administración en cada ocasión en la que se complementó o mejoró el marco institucional, supone que el examen de una cuestión con arreglo a un procedimiento dado no impide incoar otro procedimiento con respecto a la misma cuestión ¹¹⁶. La coordinación, el diálogo y la coherencia resultantes entre las diversas entidades de control han generado una serie de vínculos, que se abordan en la sección siguiente.

¹¹² Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 58.

¹¹³ *Ibid.*, párrafo 59.

¹¹⁴ *Ibid.*, párrafo 59.

¹¹⁵ *Ibid.*, párrafo 61.

¹¹⁶ *Ibid.*, párrafo 63.

a) Interrelación y coherencia

77. En aras de la coherencia y la eficacia del sistema en su conjunto, existen interacciones entre los diferentes órganos de control, tanto en principio como en la práctica.
78. Esas interacciones pueden darse en tres planos: la remisión de cuestiones al órgano de control competente; la suspensión o conclusión de un procedimiento tras el inicio de otro; y el examen por otros órganos de control, en particular por la CEACR, del curso dado a las recomendaciones específicas formuladas por los órganos de control ¹¹⁷.
79. Cuando el Consejo de Administración estima que una reclamación es admisible, puede decidir someter la cuestión a un comité tripartito. Asimismo, puede decidir remitir al CLS los aspectos de una reclamación que guardan relación con los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores ¹¹⁸. Hasta la fecha, el Consejo de Administración se ha acogido a esta posibilidad, introducida en 1980 en virtud de los artículos 24 y 25 de la Constitución, en 16 ocasiones. Por otra parte, el Consejo de Administración puede aplazar la designación de un comité tripartito si la CEACR está todavía examinando el seguimiento de una recomendación similar anterior ¹¹⁹. En cuanto a las quejas presentadas en virtud del artículo 26 que se refieren a cuestiones de libertad sindical y que se encuentran ya en trámite en el CLS, el Consejo de Administración puede pedir a este último que se pronuncie sobre si la queja presentada debería remitirse a una comisión de encuesta, o si el CLS debería seguir ocupándose del caso ¹²⁰.
80. El examen de un caso por la CEACR y, posteriormente, por la CAS, puede suspenderse si se presentan una reclamación o una queja relativas al mismo caso ¹²¹. Cuando el Consejo de Administración ha adoptado una decisión al respecto, el examen subsiguiente del caso por la CEACR puede incluir el seguimiento del curso dado a las recomendaciones formuladas por el órgano que examinó la reclamación o la queja. En lo que concierne a las reclamaciones o las quejas en las que determinados aspectos del caso se remiten al CLS, el examen por la CEACR de las cuestiones legislativas no se suspende ¹²².
81. En lo que respecta al seguimiento y a la aplicación de las recomendaciones de los órganos de control, los gobiernos deben indicar las medidas que adoptan. A raíz de la obligación de presentar memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución, la CEACR tiene el mandato de examinar el seguimiento de las recomendaciones formuladas por los comités tripartitos (artículo 24) y por las comisiones de encuesta (artículo 26). La misma práctica, que se aplica a las reclamaciones desde la revisión del Reglamento aplicable en 2004 ¹²³, se

¹¹⁷ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 64.

¹¹⁸ OIT: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, op. cit., párrafo 81.

¹¹⁹ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 66.

¹²⁰ *Ibid.*, párrafo 68.

¹²¹ *Ibid.*, párrafo 69.

¹²² OIT: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, op. cit., párrafo 69.

¹²³ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 72. Véase asimismo: OIT: *Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT* adoptado por el Consejo de Administración en su 57.^a reunión (8 de

ha seguido en las recomendaciones formuladas por las comisiones de encuesta desde que se constituyó la primera de ellas ¹²⁴.

- 82.** El procedimiento del CLS prevé el examen del curso dado a sus recomendaciones ¹²⁵. En virtud de estas normas, el examen de los aspectos legislativos de la recomendación adoptada por el Consejo de Administración se remite a la CEACR, si el Estado Miembro de que se trate ha ratificado uno o más convenios sobre la libertad sindical. Dicha remisión no impide al CLS seguir examinando el curso dado a sus recomendaciones, particularmente cuando se trata de casos urgentes ¹²⁶.
- 83.** En 2008, se pidió a la Oficina que realizase un estudio sobre la dinámica del sistema de control desde un punto de vista sustantivo y práctico, a partir del examen de una serie de casos. Se examinaron siete casos en los que se trataron las siguientes cuestiones: las funciones respectivas de los órganos de control en las distintas fases procedimentales, el grado de duplicación de las labores de los diversos órganos, y las modalidades de interacción entre los procedimientos en la práctica ¹²⁷. Este estudio permite formarnos una idea clara de la dinámica de las interacciones en la práctica.
- 84.** Las principales conclusiones de los estudios de casos indicaron que el modelo de interacciones presenta múltiples facetas y depende de varios factores, siendo los más determinantes las acciones, el enfoque y el papel de los mandantes y del Consejo de Administración. Asimismo, revelaron que, a menudo, los distintos órganos de control intervienen en momentos diferentes, sin seguir un orden predeterminado ¹²⁸.
- 85.** Como se ha mencionado, las principales interacciones se producen entre el procedimiento ordinario de control a través de la CEACR y los procedimientos especiales. La CAS puede también tratar algunos casos específicos del informe general de la CEACR. Las interacciones dependen fundamentalmente del procedimiento elegido por los mandantes para el examen de las cuestiones de que se trate ¹²⁹.
- 86.** Se ha sugerido que incumbe principalmente al Consejo de Administración coordinar la respuesta del sistema de control ¹³⁰. De hecho, el papel central que éste desempeña en las interacciones se enuncia en la Constitución y en el Reglamento relativo al procedimiento

abril de 1932) y modificado por el Consejo de Administración en su 82.^a reunión (5 de febrero de 1938), en su 212.^a reunión (7 de marzo de 1980) y en su 291.^a reunión (18 de noviembre de 2004), artículo 3, 3).

¹²⁴ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 73.

¹²⁵ OIT: *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada), Ginebra, 2006, anexo I, párrafos 70 a 74.

¹²⁶ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafo 75.

¹²⁷ Documento GB.303/LILS/4/2, párrafos 4 y 5.

¹²⁸ *Ibid.*, párrafo 6.

¹²⁹ *Ibid.*, párrafo 9.

¹³⁰ *Ibid.*, párrafo 11.

para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT ¹³¹.

- 87.** Una de las principales características del sistema de control es su funcionamiento pragmático. Pueden darse diversas interacciones, en función de las cuestiones planteadas y de las elecciones de los mandantes. Ello es también posible porque la Constitución no prevé vínculos explícitos normalizados entre los distintos procedimientos, ni un orden predeterminado para el examen de las cuestiones por los distintos órganos de control ¹³².
- 88.** Como se señaló antes, la Conferencia y el Consejo de Administración han hecho a menudo hincapié en el carácter distintivo de cada procedimiento. El hecho de que ninguno de los procedimientos pueda sustituir a los demás tiene dos consecuencias. En primer lugar, el examen de un caso en virtud de un procedimiento dado no es impedimento para su examen por otro órgano de control. En segundo lugar, las cuestiones pueden plantearse directamente en el marco de cualquiera de los procedimientos de control, siempre que se hayan cumplido los criterios de admisibilidad ¹³³. De esta forma, los mandantes pueden elegir libremente el procedimiento que mejor se les convenga ¹³⁴. Los estudios de casos examinados en 2008 muestran que, si bien hay algunas interacciones simultáneas, la mayoría ocurren en secuencia ¹³⁵.
- 89.** En el mismo estudio se analizó la posibilidad de que la complementariedad de los procedimientos conduzca a la duplicación. El hecho de que todos los procedimientos de control persigan un objetivo común — el cumplimiento satisfactorio de las normas internacionales del trabajo — exige coordinación y coherencia en la aplicación y el examen de los distintos procedimientos. La existencia de puntos de vista contradictorios dentro del sistema de control puede menoscabar su impacto, aunque en la práctica no parecen plantearse problemas al respecto ¹³⁶. Al mismo tiempo, esta complementariedad puede dar lugar a ciertas duplicaciones, pues los distintos mecanismos de control pueden verse obligados a pronunciarse sobre las mismas cuestiones.
- 90.** Es, pues, inevitable que a veces se produzcan duplicaciones en la información aportada ¹³⁷. Asimismo, en relación con el seguimiento puede producirse cierto grado de duplicación, por ejemplo, cuando la CEACR y el CLS, en virtud de sus respectivos mandatos, examinan los mismos asuntos. Por otro lado, la CAS puede también decidir examinar las mismas cuestiones. La coordinación y la gestión de las interacciones incumben a la Conferencia y al Consejo de Administración, cuya función en la supervisión de los procesos debería

¹³¹ OIT: *Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT*, adoptado por el Consejo de Administración en su 57.ª reunión (8 de abril de 1932) y modificado por el Consejo de Administración en su 82.ª reunión (5 de febrero de 1938), en su 212.ª reunión (7 de marzo de 1980) y en su 291.ª reunión (18 de noviembre de 2004), artículo 3, párrafo 1, y artículo 7. Véase también el documento GB.303/LILS/4/2.

¹³² Documento GB.303/LILS/4/2, párrafo 13.

¹³³ *Ibid.*, párrafo 14.

¹³⁴ *Ibid.*, párrafo 15.

¹³⁵ *Ibid.*, párrafo 17.

¹³⁶ *Ibid.*, párrafos 25 y 26.

¹³⁷ *Ibid.*, párrafo 27.

impedir que haya excesivos solapamientos ¹³⁸. La complementariedad de los diferentes procedimientos ofrece la posibilidad de ejercer mayor presión sobre los gobiernos para corregir ciertas violaciones de las normas laborales. Los mecanismos no requieren la adopción de medidas de observancia diferentes y suelen reforzarse mutuamente.

91. Al examinar en qué medida las interacciones pueden mejorar el funcionamiento del sistema de control, cabe hacer varias observaciones: las interacciones pueden dar lugar a un examen más minucioso de la legislación, las políticas y las prácticas laborales de los países, al contemplarse distintas perspectivas. Las distintas oportunidades de diálogo y seguimiento también pueden facilitar la obtención de información más pertinente, completa y exacta, y redundar así en una evaluación más acertada de las situaciones que se examinan. La ventaja de poder combinar distintos procedimientos es que el sistema puede responder a una gran variedad de situaciones y circunstancias cambiantes ¹³⁹.
92. El funcionamiento eficaz del sistema de control en su conjunto se basa en la existencia de vínculos e interacciones entre sus distintos elementos. Los mandantes, el Consejo de Administración, la Conferencia y la Oficina desempeñan un papel decisivo en este sentido al asegurar el equilibrio y la coherencia de los diferentes procedimientos ¹⁴⁰. A este respecto, resulta extraordinario que entre los presidentes de la CEACR y del CLS haya muy poca interacción oficial. Por otra parte, el tripartismo es fundamental para el funcionamiento eficaz de las interacciones entre los órganos de control, y también para prevenir duplicaciones innecesarias. Las interacciones pueden tener lugar en el contexto de una remisión, de una suspensión de procedimientos y de acciones de seguimiento. El funcionamiento del sistema de control es complejo y ha evolucionado considerablemente desde su creación en 1919. El pragmatismo y la necesidad de adaptarse a los cambios constantes en las circunstancias sociales han influido en esta evolución. Es imperativo que exista una interacción coherente y bien fundamentada entre los distintos procedimientos de control para que el sistema de seguimiento de las normas internacionales del trabajo funcione correctamente.

b) Funcionamiento, impacto y eficacia

93. A fin de presentar una visión global de todos datos relativos a la eficacia y al impacto del sistema de control, se examinarán, en primer lugar, los procedimientos especiales previstos en los artículos 24 y 26, y, a continuación, se analizarán con mayor detalle los procedimientos correspondientes a los comités y comisiones permanentes (CEACR, CAS y CLS). La eficacia y el impacto de éstos han sido el objeto de tres estudios importantes publicados desde comienzos de siglo. En todos estos estudios se realiza un análisis exhaustivo de los casos en que se han producido avances ¹⁴¹.

¹³⁸ Véanse los estudios de casos que figuran en el documento GB.303/LILS/4/2.

¹³⁹ *Ibid.*, párrafos 32 a 36.

¹⁴⁰ *Ibid.*, párrafo 39.

¹⁴¹ Gravel, E., Duplessis, I. y Gernigon, B.: *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, OIT, Ginebra, 2001, segunda impresión (2002). E. Gravel y C. Charbonneau-Jobin: *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: dinámica e impacto*, Ginebra, OIT, 2003; *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo – Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión*, Ginebra, OIT, 2011.

Artículo 24 – Reclamaciones

94. El procedimiento previsto en el artículo 24 de la Constitución de la OIT otorga a las organizaciones profesionales de empleadores o de trabajadores el derecho a presentar una reclamación en la que se alegue que cualquiera de los Miembros de la Organización no ha adoptado las medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio que dicho Miembro haya ratificado. Desde 1924, se han recibido 168 reclamaciones de este tipo. Asimismo, el número de reclamaciones anuales ha aumentado desde el decenio de 1980, si bien la cifra sólo ha sido superior a diez en tres ocasiones: en 1994 (13 reclamaciones), 1996 (11 reclamaciones) y 2014 (13 reclamaciones). En cuanto a la distribución regional, 71 procedimientos de reclamación han correspondido a Europa, 63 a las Américas, 11 a Asia, diez a África y cinco a los Estados árabes. La duración media de los procedimientos de reclamación desde 1990 ha sido de aproximadamente veinte meses. Se pensaba que con el fin de la Guerra Fría el número de reclamaciones aumentaría considerablemente, pero ello no fue así ¹⁴².

Artículo 26 – Quejas

95. El número de quejas presentadas en virtud del artículo 26, según el cual cualquier Miembro, o delegado ante la Conferencia, podrá presentar una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado, ha sido inferior al de las reclamaciones. De hecho, desde 1961 se han recibido un total de 30 quejas, y hasta ahora sólo se han establecido 12 comisiones de encuesta. Por otro lado, tampoco se ha observado un aumento considerable en el número de comisiones de encuesta instituidas desde el decenio de 1960, período en el que el recurso al procedimiento de quejas pasó a ser una práctica más aceptada ¹⁴³. En promedio, el tratamiento de una queja presentada en virtud del artículo 26 por una comisión de encuesta es de unos diecinueve meses ¹⁴⁴.
96. Un tercio de las quejas presentadas en virtud del artículo 26 se refieren, exclusiva o principalmente, a la aplicación de convenios fundamentales. Cabe señalar que los casos que se refieren a convenios fundamentales sobre la libertad sindical generan una mayor interacción entre los distintos mecanismos de control basados en la presentación de quejas (artículos 24 y 26, y procedimiento del CLS) ¹⁴⁵.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

97. Por lo que se refiere al sistema ordinario de control, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) es uno de los dos órganos encargados de supervisar la aplicación de las normas laborales. La eficacia y el impacto de

¹⁴² Para obtener una visión general del número de reclamaciones recibidas, con arreglo al artículo 24, por región y tipo de convenio, véase el gráfico 1-3 del anexo II.

¹⁴³ Aunque actualmente hay cuatro quejas pendientes de examen.

¹⁴⁴ Para obtener una visión general y exhaustiva de las estadísticas relativas a los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT hasta 2015, véase el anexo II.

¹⁴⁵ Documento GB.303/LILS/4/2, párrafo 12.

su labor se han estudiado en varias obras publicadas hasta la fecha ¹⁴⁶. En esta sección se ofrece una breve descripción de las repercusiones que ha tenido la acción de la Comisión y la divulgación de su informe ¹⁴⁷.

- 98.** Desde 1926, se ha registrado un aumento sustancial del número de convenios y de Miembros de la Organización, lo que ha redundado en un enorme incremento del número de memorias que la CEACR ha de examinar cada año. Del mismo modo, también ha ido en aumento el número de observaciones y solicitudes directas formuladas por la CEACR ¹⁴⁸.
- 99.** En 2003 se llevó a cabo un estudio de las repercusiones de la labor de la CEACR, centrado en la composición y el funcionamiento de la Comisión y en el análisis de un cierto número de «casos de progreso» ¹⁴⁹. El análisis pormenorizado de dichos casos rebasa el alcance del presente informe, pero en cambio sí se abordarán sus conclusiones generales. En dicho estudio se examinaron casos relativos a los convenios fundamentales y el correspondiente trabajo de los expertos en los decenios anteriores ¹⁵⁰. Desde 1964, la CEACR ha registrado los casos en que los gobiernos, en respuesta a los comentarios formulados por la Comisión, han modificado su legislación o su práctica. En concreto, la Comisión identifica cada uno de dichos casos tomando nota «con satisfacción» del efecto que el gobierno de que se trate ha dado a sus comentarios anteriores. Desde el año 2000, la Comisión también utiliza la expresión «con interés» para calificar el hecho de que ha tomado nota de ciertas medidas adoptadas por los gobiernos en respuesta a sus observaciones y solicitudes ¹⁵¹.
- 100.** Si bien el aumento del número de «casos de progreso» se explica a la luz del incremento de las ratificaciones, también obedece a que los Estados Miembros están bien dispuestos a poner en práctica de forma más cabal las observaciones de la Comisión ¹⁵². El impacto del trabajo de la Comisión no puede medirse únicamente en función de los «casos de progreso», y las repercusiones indirectas o anticipadas de las actividades de los expertos son sin duda un factor importante que se ha de tener en cuenta. Con todo, el seguimiento

¹⁴⁶ Politakis, G. P. (ed.): *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24-25 November 2006*. Véase asimismo E. Gravel y C. Charbonneau-Jobin: *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: dinámica e impacto*, Ginebra, OIT, 2003.

¹⁴⁷ Los párrafos siguientes se basan en gran medida en E. Gravel y C. Charbonneau-Jobin: *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: dinámica e impacto*, OIT, 2003, habida cuenta de que en dicho estudio se analizaron las repercusiones de la acción de la CEACR entre 1977 y la fecha de su publicación.

¹⁴⁸ Politakis, G. P. (ed.): *op. cit.*, págs. 289 y 290. El cuadro incluido en el anexo II muestra claramente la evolución del número de Estados Miembros, de ratificaciones de convenios, de expertos y de observaciones y solicitudes directas.

¹⁴⁹ E. Gravel y C. Charbonneau-Jobin, *op. cit.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, pág. 2.

¹⁵¹ *Ibid.*, pág. 23.

¹⁵² *Ibid.*, pág. 24.

de estos casos es útil para evaluar el impacto de la acción de la Comisión y del sistema de control en su conjunto ¹⁵³.

- 101.** Los casos investigados muestran que los Estados Miembros han aplicado medidas diversas. Se han observado mejoras, por ejemplo, en relación con el reconocimiento de los sindicatos, los medios de protección contra la discriminación antisindical, el pluralismo y la independencia sindicales, los recursos sindicales, la libre concertación de convenios colectivos, la inclusión de los funcionarios públicos, la erradicación del trabajo forzoso y otras formas de servidumbre, la libertad de expresión, el trabajo penitenciario, la igualdad de trato y de remuneración, la lucha contra la discriminación de género, el funcionamiento de los comités de empresa, la legislación sobre igualdad de oportunidades, la lucha contra la discriminación indirecta y el trabajo infantil, y la regulación del trabajo de los jóvenes, entre otros aspectos. Los numerosos ejemplos de casos de progreso subrayan la importancia de la labor de la CAS y la CEACR ¹⁵⁴.
- 102.** Desde 1964 se han registrado aproximadamente 3 000 casos de progreso. Entre los ejemplos recientes cabe destacar la adopción por Samoa, en 2013, de la ley sobre relaciones de trabajo que prohíbe el empleo de menores de 18 años en trabajos en que se utilice maquinaria peligrosa o en condiciones que puedan ser perjudiciales para su salud física y moral ¹⁵⁵. Asimismo, Ucrania adoptó en 2006 una ley sobre la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres y los hombres, y el Líbano adoptó en 2012 una ley que prohíbe el empleo de menores de 18 años en trabajos que puedan ser nocivos para su salud y seguridad, limiten su educación o constituyan alguna de las peores formas de trabajo infantil ¹⁵⁶.
- 103.** La CEACR ha mostrado una considerable eficacia a lo largo de los años, y se considera que el mecanismo de control de la OIT se encuentra entre los más avanzados del sistema internacional ¹⁵⁷. A diferencia de otros órganos internacionales de seguimiento jurídico, que suelen ser objeto de críticas, la CEACR ha demostrado que la supervisión tiene efectos reales, prácticos y tangibles en las jurisdicciones nacionales. La credibilidad y el impacto de la Comisión de Expertos se pueden explicar por varios factores, entre los cuales se destacan por su importancia la independencia y la alta calificación de los expertos que la integran. Además, los exámenes técnicos se equilibran con los exámenes exhaustivos que realizan los órganos integrados por representantes de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores. Esto permite potenciar la coherencia del sistema en su conjunto ¹⁵⁸. Por otra parte, la eficacia de la CEACR se ve reforzada por su capacidad para adaptarse a nuevas

¹⁵³ No obstante, la aplicación efectiva de los cambios jurídicos sigue siendo un motivo de preocupación importante.

¹⁵⁴ Para un examen detallado de los casos de progreso, véase E. Gravel y C. Charbonneau-Jobin, *op. cit.*, págs. 29 a 71.

¹⁵⁵ OIT: *Las reglas del juego*, *op. cit.*, pág. 104.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ E. Gravel y C. Charbonneau-Jobin, *op. cit.*, pág. 77. Sin embargo, amén de comentarios positivos, los mandantes tripartitos han expresado algunas preocupaciones en los últimos años. Véanse OIT: *Actas Provisionales* núm. 14, primera parte (Rev.), párrafos 38 y 39, CIT, 104.^a reunión, Ginebra, junio de 2015 – Informe de la Comisión de Aplicación de Normas; OIT: *Actas Provisionales* núm. 13, primera parte, párrafos 58 y 69, CIT, 103.^a reunión, Ginebra, mayo-junio de 2014 – Informe de la Comisión de Aplicación de Normas.

¹⁵⁸ E. Gravel y C. Charbonneau-Jobin, *op. cit.*, pág. 78.

circunstancias y realidades, por ejemplo, mediante la reformulación de sus métodos de trabajo ¹⁵⁹. La mejora de los métodos de trabajo no deja de ser una prioridad para la CEACR.

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia

- 104.** La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (CAS) examina el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con las normas con base en el informe presentado cada año por la CEACR. El procedimiento de la CAS ofrece a los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores una oportunidad para examinar conjuntamente la manera en que los Estados Miembros cumplen con sus obligaciones en virtud de los convenios y las recomendaciones ¹⁶⁰. La CAS tiene, pues, la responsabilidad de determinar la medida en que los mandantes dan cumplimiento a las normas internacionales del trabajo y de poner la información pertinente en conocimiento de la Conferencia. Este mandato emana del artículo 23 de la Constitución de la OIT y de disposiciones contenidas en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo ¹⁶¹.
- 105.** En cuanto a su funcionamiento, la CAS prepara una lista de casos basándose en las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos sobre situaciones respecto de las cuales sería tal vez conveniente recabar más información de los gobiernos ¹⁶². Posteriormente, la CAS examina aproximadamente 25 casos y presenta su propio informe sobre dichos casos a la Conferencia, a efectos de su discusión en plenaria ¹⁶³. En las observaciones incluidas en su informe, la CEACR puede utilizar las llamadas «notas a pie de página simples», con las que se indica que los gobiernos de que se trate deberían enviar memorias anticipadas correspondientes al ciclo regular de presentación de memorias, o puede utilizar «notas a pie de página dobles», lo que significa que se ha solicitado a los gobiernos en cuestión que comuniquen una información detallada a la Comisión de Expertos y a la CAS ¹⁶⁴. El informe de la CAS se publica en las *Actas* de la CIT.
- 106.** Habitualmente, la CAS comienza su trabajo con un breve debate general, para luego continuar con el examen del Estudio General que haya preparado la CEACR. En seguida, se discuten las observaciones formuladas por los expertos y se señalan los casos de incumplimiento grave de la obligación de presentar memorias (los llamados «casos automáticos»). El Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores preparan entonces una lista de casos individuales que se seleccionan en función de los siguientes criterios: *a)* la naturaleza de los comentarios de la CEACR y la inclusión en los mismos de una nota a pie de página; *b)* la calidad y el alcance de la respuesta proporcionada por el gobierno; *c)* la gravedad y persistencia del incumplimiento de la aplicación del Convenio; *d)* la urgencia de la situación considerada; *e)* los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas; *f)* la naturaleza de la

¹⁵⁹ E. Gravel y C. Charbonneau-Jobin, *op.cit.*, pág. 78.

¹⁶⁰ OIT: *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo – Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión*, Ginebra, 2011, pág. 1.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*, pág. 2.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), CIT, 102.^a reunión, 2013, párrafo 68.

situación específica; g) los debates y conclusiones anteriores de la CAS; h) la probabilidad de que la discusión del caso tenga un efecto tangible; i) el equilibrio entre los convenios fundamentales, los de gobernanza y los de índole técnica; j) el equilibrio geográfico, y k) el equilibrio entre países desarrollados y países en desarrollo¹⁶⁵. Después de celebrar consultas con el Ponente y los Vicepresidentes de la CAS, las conclusiones pueden ser propuestas por el Presidente para su aprobación por la Comisión¹⁶⁶.

- 107.** En 2011 se publicó un extenso estudio sobre el impacto de la CAS, en el que se evaluó la diversidad, la profundidad, la permanencia y la naturaleza progresiva de la repercusión de su labor conjuntamente con los demás órganos de control de la OIT. En dicho estudio se examinaron diferentes casos de progreso y casos de incumplimiento grave de la obligación constitucional sobre la presentación de memorias, así como el funcionamiento general y los métodos de trabajo de la Comisión. El estudio también analizó los procedimientos formales aplicados por los órganos de control de la OIT para señalar este tipo de «casos de progreso», así como las dimensiones más informales del impacto del sistema de control de la OIT¹⁶⁷.
- 108.** Aunque el propósito de este informe no es profundizar en el análisis de los «casos de progreso» registrados, se examinarán las ideas más importantes que se desprenden del estudio de 2011. El análisis se centró prioritariamente en el efecto que tenía la repetición de los exámenes individuales, en el contenido de las discusiones y en el peso que tenían las conclusiones de la CAS con respecto a un Estado Miembro en particular¹⁶⁸. Se determinó que la inclusión de un Estado en la lista de casos individuales puede tener sin duda un efecto positivo en cuanto al cumplimiento de las normas. En cambio, la repetición de los exámenes no parece tener un efecto determinante a este respecto, según se señala en el informe de 2011 relativo al impacto registrado¹⁶⁹.
- 109.** Por tanto, es importante evaluar el impacto de la CAS en el contexto de los demás medios utilizados por la Organización para persuadir a los Estados Miembros de dar cumplimiento a las normas. La complementariedad entre la labor de los distintos órganos de control y de las misiones de asistencia técnica con objetivos específicos (proporcionar consejos prácticos) es esencial para la promoción del cumplimiento. Teniendo presente esta perspectiva, el análisis de 2011 abarcó los casos de progreso registrados en los veinte años anteriores en una selección de países¹⁷⁰, e incluyó una evaluación cuantitativa de los casos de incumplimiento grave por los Estados Miembros de su obligación constitucional en cuanto a la presentación de memorias, un análisis de los casos de progreso en el cumplimiento de dicha obligación y una discusión de los elementos más destacados que deben considerarse para evaluar el impacto de la CAS¹⁷¹.

¹⁶⁵Véase una explicación reciente y detallada sobre el método de trabajo de la CAS en: OIT: *Actas Provisionales* núm.14, primera parte (Rev.), anexo I, C.App./D-1, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, junio de 2015 – Informe de la Comisión de Aplicación de Normas.

¹⁶⁶OIT: *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo – Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión*, Ginebra, 2011, pág. 21.

¹⁶⁷*Ibid.*, pág. 23.

¹⁶⁸*Ibid.*, pág. 26.

¹⁶⁹*Ibid.*

¹⁷⁰*Ibid.*, pág. 30.

¹⁷¹*Ibid.*, pág. 109.

- 110.** Las principales conclusiones del estudio indican que es imposible separar el trabajo de la CAS de las actividades de la Comisión de Expertos, llevadas a cabo en colaboración con la Oficina y otros órganos de control de la OIT. El impacto de tal acción conjunta también depende de las actividades y los recursos especializados que se despliegan en el terreno por medio de la asistencia técnica, las actividades de apoyo, la capacitación, los programas nacionales de trabajo decente y la cooperación técnica con otras organizaciones internacionales ¹⁷².
- 111.** La CAS es un componente inestimable del mecanismo de control de la OIT que tiene por cometido promover el cumplimiento y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo ¹⁷³. Sin embargo, esta Comisión realiza un trabajo especialmente significativo cuando actúa en sinergia con los demás órganos y procedimientos comprendidos en el sistema de la OIT ¹⁷⁴. Aunque la Comisión tiene un historial encomiable en lo que atañe a la promoción del respeto de las normas internacionales del trabajo, es de todas maneras necesario seguir mejorando sus métodos de trabajo y potenciando la cooperación con otros órganos de control ¹⁷⁵.

Comité de Libertad Sindical

- 112.** Si bien la CIC sólo ha examinado seis quejas en total (en 1966, dos quejas correspondientes a Japón y a Grecia; en 1975, dos quejas correspondientes a Chile y Lesotho; en 1981, una queja correspondiente a Estados Unidos; y en 1992, una correspondiente a Sudáfrica), el CLS ha tenido que examinar más de 3 100 casos desde su creación en 1951. En cuanto a la distribución geográfica, en el 49 por ciento de los casos se trató de países de América Latina, en el 21 por ciento, de países europeos, en el 12 por ciento, de países de Asia, en un 12 por ciento, de países de África, y en sólo un 6 por ciento, de países de América del Norte. En los últimos años, concretamente desde 1995, el porcentaje de los casos procedentes de América Latina se ha incrementado todavía más (57 por ciento) ¹⁷⁶. El CLS examina alrededor de 120 casos cada año. En el siguiente cuadro se ilustra la distribución de los casos que se han presentado al CLS desde su creación, en 1951, hasta el año 2015.

Región	Número de casos
África	383
Asia	388
Europa	645
América Latina	1 527
América del Norte	183
Total	3 126

¹⁷² OIT: *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo – Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión*, Ginebra, 2011, págs.148 a 151.

¹⁷³ *Ibid.*, pág. 155.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ *Ibid.*, pág. 156.

¹⁷⁶ Véanse las cifras relativas a las quejas presentadas por violación de los derechos de la libertad sindical, que se presentan en el anexo II.

-
- 113.** Con ocasión de la conmemoración del quincuagésimo aniversario del CLS en 2001, la Organización publicó un estudio sobre la forma en que el Comité desempeña su función de control; en el documento se presenta una reseña histórica, se explican las funciones del Comité y se ofrece un análisis empírico de su impacto y eficacia a partir de diversos casos de progreso registrados. El estudio destaca que el valor y el significado de las normas internacionales del trabajo dependen de su impacto y que la voluntad de ponerlas en ejecución ha llevado a la aparición progresiva de los diversos mecanismos de control, entre ellos el CLS ¹⁷⁷. El objetivo del estudio del impacto es mostrar la influencia del CLS en el efecto dado a los principios de la OIT en el ámbito de la libertad sindical.
- 114.** Hasta la fecha, el CLS ha conseguido adoptar todas sus recomendaciones por consenso, lo cual contribuye a dar más peso a sus decisiones, asegurando a la vez el equilibrio entre los intereses de los miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores. Por otra parte, este sistema basado en el consenso le asegura un amplio apoyo en el Consejo de Administración ¹⁷⁸. La finalidad general del procedimiento es el respeto de la libertad sindical tanto de derecho como de hecho. Por otro lado, este sistema implica cierto grado de complementariedad entre las competencias de los distintos mecanismos de control ¹⁷⁹. Como ya se indicó, cuando el país de que se trata ha ratificado uno o varios convenios sobre la libertad sindical, los aspectos legislativos del caso se remiten a la CEACR, si bien en otros casos el CLS puede examinar periódicamente el curso dado a sus recomendaciones, en colaboración con el Director General ¹⁸⁰.
- 115.** El estudio de 2001 analiza el impacto y la eficacia del procedimiento del CLS a partir del examen de los casos de progreso observados desde 1971 ¹⁸¹, año a partir del cual se empezaron a registrar sistemáticamente. En este análisis, un caso de progreso es aquél en el que, como consecuencia de la presentación de una queja ante el Comité y de las recomendaciones formuladas por éste, el país de que se trate modifica su legislación o su práctica, con el objeto de ponerlas de conformidad con los principios de libertad sindical desarrollados por la OIT ¹⁸².
- 116.** Aunque el propósito de este informe no es profundizar en el análisis empírico, se expondrán brevemente las principales conclusiones del estudio de 2001. Los casos de progreso examinados por la OIT pusieron claramente en evidencia la eficacia del sistema del CLS en numerosos ámbitos relacionados con el ejercicio de la libertad sindical. Así, el Comité ha velado por que los sindicalistas puedan beneficiarse de las garantías procesales en aquellos Estados donde existe el imperio de la ley. Además, en buen número de casos, ha logrado obtener la liberación de sindicalistas presos o la reducción de las sentencias manifiestamente injustas o desproporcionadas ¹⁸³. Asimismo, el CLS ha velado por la aplicación del derecho de constituir organizaciones y de afiliarse a ellas, el derecho a elegir

¹⁷⁷ OIT: *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, Ginebra, OIT, 2001, segunda impresión (2002), pág. 1.

¹⁷⁸ *Ibid.*, págs. 11 y 12.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pág. 12.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*, pág. 22. Véanse las págs. 21 a 25 para una descripción detallada de la metodología utilizada.

¹⁸³ *Ibid.*, pág. 67.

a los representantes de esas organizaciones, así como el derecho a redactar sus estatutos, formular sus programas y establecer sus sistemas administrativos ¹⁸⁴.

- 117.** En esta misma línea, el CLS ha logrado que organizaciones de trabajadores que habían sido prohibidas o disueltas pudiesen volver a registrarse y que se dé reparación por actos de discriminación antisindical. Asimismo, el Comité ha señalado constantemente que los trabajadores que se consideren víctimas de prácticas discriminatorias deben poder beneficiarse de procedimientos rápidos, imparciales y objetivos. Además, ha velado por que se respete el derecho de negociación colectiva libre y el derecho de huelga ¹⁸⁵.
- 118.** Un buen ejemplo del impacto del CLS es el caso de Dita Indah Sari, activista laboral indonesia que fue detenida en 1996 por sus actividades sindicales ¹⁸⁶. La constante presión ejercida por el CLS y la comunidad internacional condujo a su liberación y la de otros dirigentes sindicales detenidos. Desde entonces, Indonesia ha tomado importantes medidas para mejorar la protección de los derechos sindicales, y ha ratificado los ocho convenios fundamentales ¹⁸⁷. Este caso no es único. En las últimas décadas, varios cientos de sindicalistas encarcelados de todo el mundo fueron puestos en libertad después de que el CLS hubiese examinado sus casos y formulado recomendaciones a los gobiernos interesados ¹⁸⁸.
- 119.** El informe del CLS de 2011 ilustró el incremento notable del número de casos de progreso registrados en el primer decenio del nuevo milenio ¹⁸⁹. Según el CLS, la evaluación de su influencia en el terreno demuestra «un aumento importante del impacto de las conclusiones y recomendaciones del Comité» ¹⁹⁰. Una de las razones de este mayor impacto reside en la redacción, por parte del Comité, de conclusiones consensuadas y recomendaciones destinadas a proporcionar soluciones prácticas a fin de garantizar un clima armonioso y sostenible para el ejercicio de la libertad sindical ¹⁹¹. Por otra parte, una serie de quejas se han resuelto a nivel nacional con la asistencia de las misiones preliminares y de las misiones de contactos directos ¹⁹².
- 120.** El Comité lleva a cabo sistemáticamente una revisión de sus métodos de trabajo, en la que evalúa sus procedimientos, su visibilidad y su impacto ¹⁹³. Si bien los casos de progreso han aumentado significativamente, el CLS sigue preocupado por el número de países que

¹⁸⁴ OIT: *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, Ginebra, OIT, 2001, segunda impresión (2002), pág. 67

¹⁸⁵ *Ibid.*, págs. 67 y 68.

¹⁸⁶ OIT: *Las reglas del juego*, *op. cit.*, pág. 111

¹⁸⁷ A pesar de los problemas existentes en relación con la protección de la libertad sindical.

¹⁸⁸ OIT: *Las reglas de juego*, *op. cit.*, pág. 111.

¹⁸⁹ Documento GB.311/4/1, Ginebra, 2011.

¹⁹⁰ *Ibid.*, párrafo 18.

¹⁹¹ *Ibid.*, párrafo 19.

¹⁹² *Ibid.*, párrafo 17.

¹⁹³ Documento GB.320/INS/12, párrafo 14.

no han respondido a sus llamamientos urgentes o bien han incumplido sus peticiones ¹⁹⁴. En estos casos de falta persistente de respuesta a las quejas, el Comité ha pedido a su Presidente que se reúna directamente con los representantes del Gobierno, ha ofrecido la asistencia de la Oficina y ha enviado misiones para recabar información ¹⁹⁵. Otro efecto digno de mención de la labor del CLS es que el respeto de los principios de libertad sindical, que se aplican a todos los Estados Miembros de la OIT, allana el camino hacia la ratificación de los convenios relativos a la libertad sindical ¹⁹⁶.

- 121.** Los logros obtenidos por el CLS son también atribuibles a la acción conjunta de los órganos de control de la OIT, en particular a la cooperación con la CEACR y la CAS ¹⁹⁷. Las labores de los órganos técnicos, cuyos miembros son seleccionados por sus competencias técnicas y su independencia, se complementan con las actividades de los órganos representativos constituidos por delegados de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores. Además, el éxito del Comité reside en la filosofía que subyace a sus procedimientos de queja, en la que la persuasión prima sobre la represión, y el diálogo y la cooperación sobre la culpa y las sentencias ¹⁹⁸. En definitiva, los métodos utilizados por el Comité le permiten plantear, examinar y resolver los problemas sociales que suscita la economía en proceso de globalización ¹⁹⁹.

c) Observaciones finales

- 122.** La evolución histórica de la OIT y su sistema de control atestiguan el valor de las normas internacionales del trabajo como herramientas para promover la justicia social y el trabajo decente en todos los entornos laborales. Sobre la base de su Constitución, la OIT ha desarrollado un conjunto de mecanismos y procedimientos destinados a aumentar su eficacia en el campo de las normativas laborales. La acción de la Comisión de Expertos y la CAS (es decir, los principales órganos a cargo de los procedimientos de control regulares), junto con la aplicación de los procedimientos especiales del Comité de Libertad Sindical y los procedimientos de presentación de reclamaciones en virtud del artículo 24 y de presentación de quejas en virtud del artículo 26, aseguran el cumplimiento efectivo de los convenios y recomendaciones. La eficacia del sistema es fruto de la coherencia general y de la cooperación entre todos estos elementos del mecanismo de control, en sus distintas combinaciones posibles.
- 123.** Por otra parte, la prestación de asistencia técnica y de asesoramiento es otro componente indispensable del sistema de control. La estrecha colaboración entre los órganos de control,

¹⁹⁴ Documento GB.320/INS/12, párrafo 15.

¹⁹⁵ *Ibid.*, párrafo 16.

¹⁹⁶ *Ibid.*, párrafo 15. Véase la *Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, párrafo 2: «[...] Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de estos convenios [...]».

¹⁹⁷ OIT: *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, Ginebra, OIT, 2001, segunda impresión (2002), pág. 68.

¹⁹⁸ *Ibid.*, págs. 69 y 70.

¹⁹⁹ *Ibid.*, pág. 70.

la Oficina y el personal en el terreno encargado de facilitar asistencia técnica en forma de capacitación, asesoramiento jurídico, talleres tripartitos y apoyo técnico, magnifica el impacto del sistema de control ²⁰⁰.

124. Los diversos efectos positivos de este sistema en la legislación y la práctica nacionales han sido demostrados en distintos estudios de impacto focalizados en los casos de progreso. No obstante, por razones de eficacia y responsabilidad, es necesario seguir revisando la totalidad del sistema de control en aras de una evolución acorde con las necesidades socioeconómicas. En efecto, una de las principales fuerzas del sistema ha sido siempre esta capacidad de adaptación y reacción a la coyuntura económica y social.

IV. Propuestas y sugerencias de mejora

125. Como se mencionó anteriormente, por definición, todo sistema de control, incluido el de la OIT, debe revisarse y perfeccionarse de forma continuada con el fin de mejorar su coherencia y eficacia. En los párrafos siguientes se abordan tres áreas clave en las que se podrían realizar mejoras. Al respecto, se especifican los posibles ámbitos de interés especial y se formulan sugerencias sobre cómo abordarlos. Estos temas, que a veces están interrelacionados, se han agrupado con respecto a: *a)* la transparencia, la visibilidad y la coherencia; *b)* los mandatos y la interpretación de los convenios, y *c)* la eficiencia y la eficacia de la carga de trabajo.

a) Cuestiones de transparencia, visibilidad y coherencia

126. La complejidad es percibida como una de las principales características del actual mecanismo de control. Ya se ha indicado antes que los diferentes procedimientos pueden utilizarse según distintas combinaciones con el fin de promover el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. Si bien es cierto que la diversidad del sistema es una de sus cualidades, también es motivo de preocupación en el sentido de que un sistema tan variado puede conducir a superposiciones entre los procedimientos o a la duplicación de éstos. Otro problema conexo se refiere a que tal vez haya demasiados órganos diferentes operando en el sistema, lo que podría tener efectos negativos sobre la transparencia y la eficacia de los procedimientos. Se deberían hacer esfuerzos adicionales para que el sistema sea más claro y fácil de utilizar ²⁰¹.
127. Para mejorar la colaboración entre los distintos órganos de control, cada año podrían reunirse los presidentes de los diferentes comités y comisiones (CAS, CEACR y CLS) a fin de intercambiar información y opiniones sobre los casos pendientes, examinar eventuales problemas de coordinación y posibles duplicidades, y deliberar sobre ideas generales relativas al control. Podrían congregarse durante la reunión de junio de la Conferencia Internacional del Trabajo y su labor podría contribuir a mejorar la eficacia y la coherencia de las actividades de control, y a prevenir duplicidades innecesarias. A esta

²⁰⁰ OIT: *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, Ginebra, OIT, 2001, segunda impresión (2002), pág. 149.

²⁰¹ Tapiola, K.: «The ILO system regular supervision of the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm» en *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision – Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24-25 November 2006*, Ginebra, 2007, pág. 29.

reunión, el Presidente del CLS podría añadir la publicación de un informe anual dirigido a la CAS, en el que se aborden las principales tendencias y se señalen los casos más complicados, por ejemplo los más graves y urgentes, los que lleven más tiempo sin resolverse sin que se hayan registrado progresos, o aquellos cuyos aspectos legislativos se hayan sometido a examen de la CEACR. La elaboración de este informe también podría redundar en mayor transparencia y en una coordinación más estrecha entre los órganos de control.

- 128.** Otra área de atención es la interacción entre la CAS y la CEACR. La aplicación de las normas internacionales del trabajo sólo puede ser eficaz si estas dos comisiones, que constituyen el núcleo del mecanismo de control de la OIT, continúan desarrollando su sólida relación de cooperación y responsabilidad compartida ²⁰². El diálogo constante entre la CAS y la CEACR tiene un impacto importante en los métodos de trabajo de la CEACR y constituye un componente esencial del sistema de control ²⁰³. Para potenciar la eficacia del sistema, se deberían mantener e intensificar los esfuerzos por consolidar una relación más constructiva entre estas dos Comisiones ²⁰⁴. En su informe de 2015, la CEACR observó que el contexto institucional actual ofrece oportunidades para desarrollar la relación entre ambas comisiones adoptando un enfoque orientado hacia el futuro ²⁰⁵. El sistema de control ordinario que consiste en un examen técnico a cargo de la CEACR seguido de un análisis político por la CAS es único a nivel internacional ²⁰⁶.
- 129.** También se podrían mejorar la transparencia y la visibilidad del sistema de control de la OIT mediante la adopción de un enfoque inclusivo adaptado a las necesidades de los diversos mandantes. Atender los intereses de los colectivos de trabajadores no organizados, como por ejemplo el sinnúmero de trabajadores de la economía informal, es un objetivo importante de la OIT con miras a la promoción de normas mínimas de ámbito universal. Este aspecto merecería un examen más detenido ²⁰⁷.
- 130.** Otra forma de mejorar la visibilidad de la labor de la OIT consiste en optimizar los sistemas de bases de datos de la OIT (por ejemplo, NORMLEX). Esto se puede hacer

²⁰² Declaración del Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Juez Abdul G. Koroma, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, 2015, documento C.App./D.4.

²⁰³ OIT: *Actas Provisionales* núm. 14, primera parte (Rev.), Informe de la Comisión de Aplicación de Normas (primera parte), Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, CIT, 104.ª reunión, Ginebra, junio de 2015, párrafo 52.

²⁰⁴ Una idea interesante podría ser que en la lista preparada por la Comisión de Aplicación de Normas se incluyesen los «casos de progreso», a fin de que también tenga un componente positivo. También se ha sugerido adoptar nuevos criterios, que permitan una mayor accesibilidad, para la adopción de la lista por la Comisión de Expertos.

²⁰⁵ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)* – Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Informe III (Parte 1A), CIT, 104.ª reunión, 2015, párrafo 23.

²⁰⁶ Se instauró un sistema similar de ámbito regional en cumplimiento de la Carta Social Europea. En su virtud, la Comisión de Expertos Independientes examina las memorias de los gobiernos y las conclusiones correspondientes se someten al Comité Gubernamental, que a su vez informa al Comité de Ministros.

²⁰⁷ Véase, por ejemplo, el informe publicado recientemente: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), CIT, 104.ª reunión, 2015.

adoptando un sistema electrónico que proporcione un panorama simple y conciso de la aplicación de las normas de la OIT por los Estados Miembros, en el cual se incluya un «tablero por país» con información estadística y gráfica sobre los progresos logrados hacia la ratificación de los convenios por cada Estado Miembro. Un sistema de esta índole podría aumentar la visibilidad de los esfuerzos desplegados por los Miembros para aplicar los instrumentos de la OIT. En el mismo se debería poder acceder fácilmente a todos los demás datos pertinentes. Un aprovechamiento mejor de la tecnología moderna para agilizar y simplificar los procedimientos de presentación de memorias también permitiría incrementar la transparencia y la eficacia. Ello permitiría mejorar el impacto y la pertinencia del sistema de control entre todos los Miembros de la Organización y, por tanto, lograr que las organizaciones de empleadores y de trabajadores sean más conscientes de lo que realmente encierran las normas internacionales del trabajo.

b) Mandatos de control e interpretación de los convenios

- 131.** Si bien el objeto de estudio fijado para el presente informe se limita a los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT y al mecanismo de tramitación de quejas sobre la libertad sindical, es necesario examinar también los mandatos de los órganos de control desde la perspectiva de la interpretación de las normas, ya que esta cuestión está íntimamente relacionada con los debates en torno a la actual revisión del mecanismo de control. La CEACR explicitó el alcance de su mandato en su informe de 2014, y los mandantes tripartitos lo aceptaron ²⁰⁸. Esta reiteración del mandato de la Comisión consistente en determinar el ámbito jurídico, el contenido y el significado de las disposiciones de los convenios ha atenuado en parte las tensiones que había venido suscitando el funcionamiento del sistema de control ²⁰⁹.
- 132.** Aun cuando el mandato del Comité de Libertad Sindical se funda en la Constitución de la OIT, ha evolucionado con la práctica y los años de forma que hoy también consiste en determinar «si una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias» ²¹⁰. Pese a que a las preocupaciones expresadas acerca de este mandato, en general se reconoce la necesidad de conservar un margen de interpretación de forma que la CEACR pueda examinar las memorias y el CLS pueda investigar y examinar la quejas. Los expertos efectúan un análisis técnico de las disposiciones de los convenios y recomendaciones, mientras que el CLS se refiere a los principios de la libertad sindical. Como se mencionó antes, los aspectos legislativos de los casos examinados por el CLS se remiten a la CEACR.
- 133.** Las organizaciones gubernamentales internacionales fundamentan su acción en la toma de decisiones democrática, el Estado de derecho y la separación de poderes, cuyo ejercicio se confía a distintos órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. En el marco de la OIT, la interpretación jurídica de los convenios es prerrogativa de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de los convenios o

²⁰⁸ Este mandato se define en el párrafo 9 del presente informe.

²⁰⁹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), CIT, 104.^a reunión, 2015, párrafo 29.

²¹⁰ OIT: *La libertad sindical – Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada), Ginebra, 2006, párrafo 6.

la Constitución de la OIT se someten a la Corte Internacional de Justicia en virtud del artículo 37, párrafo 1, de la Constitución. Un método verosímil podría consistir en recalcar la función de la Corte Internacional de Justicia como autoridad competente para interpretar los convenios y en promover el procedimiento contemplado en el párrafo 1 del artículo 37.

- 134.** Ahora bien, hay una posibilidad adicional en virtud del artículo 37, párrafo 2. Con arreglo a esta disposición, el Consejo de Administración puede establecer un tribunal «encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio». A fin de hacer avanzar, e incluso zanjar, el debate sobre las funciones y mandatos de los órganos de control se podría considerar la posibilidad de crear un «Tribunal de la OIT» cuyo cometido sea resolver las cuestiones de interpretación que se le sometan ²¹¹. Un tribunal de este tipo no sería una novedad en el ámbito internacional: por ejemplo, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar y el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio funcionan paralelamente a la Corte Internacional de Justicia y resuelven cuestiones en materia de interpretación ²¹².
- 135.** La opción constitucional de establecer un mecanismo «interno» destinado a la interpretación de los convenios fue adoptada en 1946 con el fin de introducir mayor flexibilidad en virtud de la Constitución mediante el establecimiento de un mecanismo adicional dotado de autoridad, y con el fin de garantizar una interpretación uniforme ²¹³. Dicha uniformidad implica que las decisiones deberían ser vinculantes y aplicarse a todos los Estados Miembros de la OIT, que todos los Miembros deberían estar informados de ellas y tener la posibilidad de formular observaciones al respecto ante la Conferencia, y que la coordinación con la Corte Internacional de Justicia es necesaria ²¹⁴. En los debates oficiosos que se mantuvieron en 2010 se definieron tres consideraciones insoslayables en toda reflexión sobre la creación de un mecanismo en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT: 1) la necesidad de que dicho mecanismo contribuya al fortalecimiento del sistema normativo, incluido el sistema de control; 2) la necesidad de que aumente la contribución tripartita a la interpretación de los convenios, y 3) la necesidad de que se preserve la integridad del sistema de control de la OIT ²¹⁵.
- 136.** Este mecanismo, que adoptaría la forma de un tribunal, debería ser fácilmente accesible a los mandantes y conformarse rigurosamente a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT. El Consejo de Administración puede formular y someter a la aprobación de la Conferencia las reglas que resulten necesarias para constituir este tribunal. El Consejo de Administración es responsable de referir cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio a este tribunal, cuya decisión

²¹¹ *Documento de información sobre la historia y evolución del mandato de la CEACR (19-20 de febrero de 2013)*, párrafo 116.

²¹² *Ibid.*

²¹³ Documento preliminar oficioso preparado por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y la Oficina del Consejero Jurídico, *Interpretación de los convenios internacionales del trabajo: seguimiento de las consultas tripartitas informales celebradas en febrero-marzo de 2010*, párrafo 5. Véase el anexo 1: *Perspectiva general de las consideraciones formuladas y los debates realizados en 1945 y 1946 acerca de la introducción en la Constitución de la OIT del párrafo 2 del artículo 37*.

²¹⁴ *Ibid.*, párrafo 5

²¹⁵ *Ibid.*, párrafo 10.

sería vinculante ²¹⁶. Por lo que respecta a la composición del tribunal, es esencial garantizar su independencia y la calidad de sus magistrados, además de reiterar los efectos vinculantes de sus decisiones ²¹⁷. También deberían examinarse y especificarse las condiciones en que sería posible recurrir a la Corte Internacional de Justicia ²¹⁸. Esta novedad posible debería integrarse en el mecanismo existente, en el que el sistema de control de la OIT desempeña una función esencial ²¹⁹. Esta opción podría entrañar además la ventaja de que todos los miembros del tribunal sean especialistas en el ámbito (de la interpretación) del derecho internacional del trabajo.

c) Carga de trabajo, eficiencia y efectividad

- 137.** La existencia del sistema de control de la OIT ha supuesto un aumento de la carga de trabajo de los diferentes órganos. Con el tiempo, al ir creciendo el número de Miembros y el número de convenios ratificados, también se ha incrementado la carga de trabajo, especialmente de la CEACR, pero ello no se ha correspondido con un aumento ni del número de expertos ni del tiempo de que disponen para el desempeño de sus funciones ²²⁰. Por consiguiente, es fundamental racionalizar y mejorar la capacidad de los órganos de control. Al mismo tiempo, se debería animar a los mandantes a atender a la mayor brevedad posible las solicitudes de los órganos de control. Además, es necesario que la eficacia práctica de los órganos de control siga siendo objeto de la atención de los mandantes.
- 138.** La Comisión de Expertos sigue esforzándose por racionalizar el contenido de su informe y mejorar sus métodos de trabajo. Concretamente, la subcomisión sobre los métodos de trabajo examina continuamente todos los medios que permitan mejorar la eficiencia y la eficacia de la CEACR ²²¹. Sus esfuerzos están orientados a conferir mayor visibilidad de la labor de esta Comisión, lo que no sólo propiciaría un trabajo más eficiente en la CAS, sino que también ayudaría a los mandantes tripartitos, y especialmente a los gobiernos, a

²¹⁶ Documento preliminar oficioso preparado por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y la Oficina del Consejero Jurídico, *Interpretación de los convenios internacionales del trabajo: seguimiento de las consultas tripartitas informales celebradas en febrero-marzo de 2010*, op. cit., párrafo 10.

²¹⁷ A este respecto, quizás resulte útil tomar nota de los rigurosos códigos de ética y las directrices sobre la independencia de los miembros que prestan servicio en los órganos creados en virtud de tratados que se han elaborado en el marco de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados. Véase el documento de las Naciones Unidas HRI/MC/2012, Directrices sobre la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos («Directrices de Addis Abeba»), junio de 2012.

²¹⁸ Documento preliminar oficioso preparado por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y la Oficina del Consejero Jurídico, *Interpretación de los convenios internacionales del trabajo: seguimiento de las consultas tripartitas informales celebradas en febrero-marzo de 2010*, op. cit., párrafo 24.

²¹⁹ *Ibid.*, párrafo 43.

²²⁰ Aunque, actualmente, la CEACR vuelve a trabajar a pleno rendimiento, con su plantilla de 20 miembros al completo.

²²¹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)* – Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Informe III (Parte 1A), 104.ª reunión, 2015, párrafo 8.

entender mejor y reconocer las solicitudes que formule esta Comisión. Esto podría mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo ²²². Además, se debería animar a la CEACR a mejorar su organización y su método de trabajo, según se destacó en el informe de la subcomisión para la racionalización del examen de determinadas memorias ²²³. Se ha sugerido la posibilidad de dilatar el período de reunión de los expertos o de que se celebren reuniones separadas. Asimismo, podría ser beneficioso introducir mejoras adicionales en la estructura y la claridad de los comentarios formulados por los expertos. La mejora de la coherencia y la visibilidad de la labor de los expertos, sin afectar al fondo, es otro ámbito que requiere una atención sostenida.

139. Además, para que las labores de la CAS sean más eficaces, se han preconizado las medidas siguientes: *a)* proyectar en una pantalla instalada en la sala donde se reúna la CAS los nombres de los oradores que vayan a tomar la palabra; *b)* brindar a los miembros de la CAS la posibilidad de enmendar en línea las *Actas* de las reuniones, y *c)* mejorar el acceso a ordenadores e impresoras con miras a facilitar en mayor medida la redacción de las conclusiones.
140. En lo que atañe al Comité de Libertad Sindical, se ha sugerido que sería útil que sus miembros pudieran recibir los documentos de trabajo con mayor antelación. Otra opción para aumentar su eficacia puede ser la introducción de la posibilidad de agrupar las quejas relativas a un mismo país, a condición de que se refieran a infracciones similares. La puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento automático a nivel nacional también podría contribuir a una aplicación más eficaz de las recomendaciones del Comité.
141. Otro medio importante para mejorar la eficacia y atenuar la presión que se ejerce sobre los mecanismos de control de la OIT es la búsqueda de opciones de resolución (extrajudicial) de las controversias a nivel nacional, aceptadas por las partes, que se apliquen antes de recurrir al sistema de la OIT. Un ejemplo de solución a nivel nacional es el sistema CETCOIT (Comité Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT) implantado en Colombia, que funciona como procedimiento voluntario y tripartito de resolución de conflictos relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva. Las partes pueden utilizar este procedimiento antes de considerar la posibilidad de presentar una queja ante el Comité de Libertad Sindical, así como para dar seguimiento a los casos examinados por este Comité ²²⁴.
142. Con respecto a dichos procedimientos nacionales, es esencial que los mecanismos sean a la vez independientes y eficaces. Además, la institución de estos mecanismos presupone la existencia de un contexto de respeto al Estado de derecho y un grado suficiente de voluntad política. De lo contrario, los riesgos para quienes denuncien presuntas infracciones a las normas de trabajo (por ejemplo, los pequeños sindicatos) serían demasiado grandes. Otra importante cuestión que debe aclararse es cómo establecer criterios razonables para evaluar la admisibilidad de los casos presentados a los órganos de

²²² OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)* – Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Informe III (Parte 1A), 104.ª reunión, 2015, párrafo 9.

²²³ *Ibid.*, párrafo 10.

²²⁴ En Guatemala se ha establecido un comité similar.

control ²²⁵. La aplicación de los criterios de admisibilidad no debería implicar que se excluyan otras opciones, por ejemplo, para los pequeños sindicatos. Por otro lado, los sistemas de filtrado de los casos sin fundamento pueden aliviar en alguna medida la presión a que se ve sometido el sistema de control. Además, el mecanismo de examen de las normas podría proporcionar nuevas orientaciones para la selección de los convenios que se consideren superados y respecto de los cuales ya no se exigirá la presentación periódica de memorias.

143. Dado que el proceso constante de globalización puede contribuir a erosionar la protección del empleo y, en consecuencia, generar una necesidad creciente de disponer de normas mínimas universales, se podría prestar más atención a los miembros no ratificantes a fin de potenciar el impacto y la eficacia de las normas internacionales del trabajo. Una crítica recurrente es que sólo los países que ratifican un gran número de convenios son sometidos a examen por los mecanismos de control. Los esfuerzos por lograr la ratificación y el cumplimiento de las normas mínimas y de los principios establecidos deben figurar entre las máximas prioridades del programa de la OIT. La asistencia técnica y el asesoramiento deberían desempeñar una función importante en la promoción de la ratificación y aplicación de los convenios. Se deben promover en consecuencia los mecanismos de seguimiento previstos en el artículo 19 de la Constitución, como el que se ha establecido en el marco de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998.

144. Una mayor coordinación entre los procedimientos de control formales y otros medios más informales de control, como la asistencia técnica, las misiones de contactos directos o las reuniones tripartitas, también podría contribuir a mejorar la eficacia de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Esa combinación de recursos podría resultar fructífera, especialmente por lo que se refiere al seguimiento de las recomendaciones en el marco de los procedimientos especiales, y permitir, por ejemplo, la elaboración de un plan con plazos definidos para la puesta en práctica de las medidas solicitadas. El establecimiento de plazos podría ayudar a promover progresivamente el cumplimiento. Asimismo, se debe seguir alentando la coordinación entre la sede de Ginebra y las oficinas regionales en lo relativo a las cuestiones de control. También se podría contemplar la posibilidad de aplicar medidas provisionales, destinadas a poner remedio a situaciones particularmente urgentes. Esos procedimientos son bien conocidos en el marco de los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos ²²⁶. También en relación con el proceso de presentación periódica de memorias, el aumento de la cooperación entre la Comisión de Expertos y los asesores locales y del aporte de información y conocimientos por parte de los especialistas de las oficinas exteriores en situaciones específicas podría crear un circuito perfeccionado de interacción y diálogo que aumente la eficiencia del sistema. Una mejor coordinación entre la asistencia técnica, las medidas de apoyo, los programas de trabajo decente por país, la capacitación y los programas de otras organizaciones internacionales, así como entre los órganos de control, por conducto de sus presidentes, también podría potenciar la eficacia de todo el sistema de control.

²²⁵ En lo relativo a los criterios de admisibilidad de las reclamaciones, véase el artículo 2 del *Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*.

²²⁶ Véase el anexo I del presente documento, en el que se presentan diferentes opciones procesales referidas a medidas provisionales, mecanismos de alerta temprana o intervenciones urgentes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

V. Observaciones finales

145. La OIT debe esforzarse continuamente por mejorar su sistema de control a fin de estar en condiciones de adaptarse a la dinámica socioeconómica cambiante. Durante casi un siglo de seguimiento de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, el sistema de la OIT ha alcanzado de manera notable ese objetivo al ir modificando gradualmente el sistema a lo largo de los años. El sistema de control de la OIT, con la estructura tripartita que lo caracteriza, es a la vez complejo, avanzado y único en su género. Para mejorarlo habría que proceder a adaptaciones, fruto de una detenida reflexión, que racionalizaran tanto su procedimiento como su gestión práctica actual a fin de hacerlo más comprensible y aumentar su coherencia.
146. El sistema de control funciona de forma adecuada y, en general, responde al objetivo de garantizar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones y de ordenamientos jurídicos nacionales existentes. Los diferentes procedimientos y órganos de control facilitan la observancia de las obligaciones de los países y cumplen funciones complementarias entre sí gracias a las cuales se hallan soluciones adaptadas a los conflictos laborales y se promueve la aplicación de los convenios y las recomendaciones. La independencia, las competencias, la objetividad y la autoridad personal de los miembros de los órganos de control son esenciales para el funcionamiento eficaz del sistema ²²⁷.
147. No obstante, en los párrafos 127, 130, 133, 134, 138, 139, 140, 141, 142 y 144, entre otros, del presente informe se propone un cierto número de mejoras específicas, entre las que cabe mencionar: una mejor comunicación en torno al complejo funcionamiento del sistema de control a fin de incrementar su transparencia y accesibilidad; una mejor utilización de la tecnología como, por ejemplo, una mayor digitalización del sistema de presentación de memorias, y un mejor aprovechamiento de los servicios de asistencia técnica, lo cual es esencial para incrementar el impacto de los mecanismos de control. Además, se podría lograr un mejor equilibrio entre las obligaciones de los Estados Miembros ratificantes y las de los Estados Miembros no ratificantes. También cabría reforzar la coordinación entre los distintos órganos de control y entre sus presidentes respectivos. La Constitución prevé diferentes opciones para resolver las cuestiones relativas a la interpretación de los convenios. Por último la exigencia de recurrir, con anterioridad a la intervención de los órganos de la OIT, a procedimientos nacionales de resolución de conflictos, a la vez independientes e imparciales, podría aliviar en cierta medida la presión que se ejerce sobre el sistema de control.
148. Los diferentes procedimientos de control sirven un propósito común — el cumplimiento satisfactorio de las normas internacionales del trabajo, en particular, en lo atinente a los convenios ratificados. Por lo tanto, los vínculos existentes entre los mecanismos de control resultan de las obligaciones libremente contraídas por los Estados Miembros de la Organización mediante la ratificación de convenios. La combinación de la presentación de memorias y de quejas; de las obligaciones dimanantes de los instrumentos ratificados y de los instrumentos no ratificados; de las diferentes opciones de asistencia técnica y de misiones realizadas *in situ*; y la combinación de exámenes de carácter técnico o político confiere coherencia al sistema de control de la OIT y garantiza su eficacia ²²⁸. Sin embargo, es preciso realizar permanentemente exámenes y evaluaciones y, cuando corresponda, proceder a adaptaciones con el fin de garantizar el cumplimiento continuo de las normas internacionales del trabajo y promover la justicia social.

²²⁷ C. W., Jenks: «The International Protection of Trade Union Rights» en *The International Protection of Human Rights*, Londres, 1967, págs. 210 a 224.

²²⁸ Valticos, N.: «Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?» en Blokker, N. y S. Muller: «Towards more Effective Supervision by International Organisations» en *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, 1994, vol. I, pág. 112.

Anexo I. Mecanismos de supervisión de órganos de derechos humanos externos a la OIT

Introducción

1. La solicitud que el Consejo de Administración dirigió a los Presidentes incluía una invitación a realizar un examen comparado de otros mecanismos de control internacionales. Así pues, en el presente anexo se exponen, concretamente, varios mecanismos de control de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, para ofrecer de ellos una visión panorámica y facilitar la determinación de elementos que pudieran contribuir a mejorar el mecanismo de control de la OIT. En 1946, la OIT pasó a ser el primer organismo especializado de las Naciones Unidas. De conformidad con lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, tienen la consideración de organismos especializados los organismos intergubernamentales que se hallan vinculados a las Naciones Unidas. Son organizaciones separadas y autónomas que colaboran con las Naciones Unidas y entre sí merced a la función de coordinación del Consejo Económico y Social. Entre los otros organismos especializados, cabe citar el Grupo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de la Salud.
2. En vista de que la OIT forma parte del sistema de las Naciones Unidas, podría resultar útil analizar los mecanismos de supervisión de otros instrumentos de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos. Existen distintos órganos de derechos humanos, dotados de diferentes mecanismos de control y supervisión. En general, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas se subdividen en dos grupos: aquellos basados en la Carta de las Naciones Unidas y aquellos creados en virtud de tratados. Los primeros derivan su legitimidad de la Carta de las Naciones Unidas¹. Hoy día, los órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas son, por una parte, el Consejo de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios, es decir, el Comité Asesor, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal y los Procedimientos Especiales², y, por otra parte, el Consejo de Derechos Humanos (CDH), constituido en 2006 en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos, que desde 1946 se encargaba de las cuestiones relativas a los derechos humanos.
3. Los órganos creados en virtud de tratados, u órganos convencionales, tienen por finalidad supervisar la aplicación de un instrumento jurídico en particular. Por consiguiente, su ámbito de competencia es menos amplio que el de los órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas y sus destinatarios forman colectivos más limitados. Mientras los órganos convencionales son comités integrados por expertos independientes, responsables del análisis técnico de un instrumento de derechos humanos en particular, el CDH es una plataforma con mayor orientación política. La toma de decisiones en los órganos convencionales suele radicar en el consenso, mientras que los órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas actúan por decisión mayoritaria de sus miembros³. Existen nueve convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, para supervisar la aplicación de sus disposiciones se han instituido los respectivos órganos de control, que están integrados por expertos independientes, responsables de examinar los informes de los Estados Parte, las comunicaciones y las denuncias individuales. Todos los mecanismos convencionales suelen obedecer a una pauta de supervisión similar, pero entre ellos existen algunas diferencias notables⁴.
4. A continuación se examinan los órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas y los órganos creados en virtud de tratados para obtener una imagen clara de sus respectivos sistemas de control y de los beneficios que algunos de sus elementos podrían suponer para el mecanismo de control de la OIT.

¹ Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, San Francisco, 1945.

² Guías de investigación de la Biblioteca Dag Hammarskjöld: <http://research.un.org/en/docs/humanrights/charter>.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

I. Órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas

a) Procedimientos del Consejo de Derechos Humanos y mecanismo de Examen Periódico Universal

5. El Consejo de Derechos Humanos (CDH), constituido en 2006 en virtud de la resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es responsable de fortalecer la promoción y la protección de los derechos humanos en todo el mundo ⁵. Está formado por 47 Estados Miembros de las Naciones Unidas elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas y tiene por mandato examinar todas las cuestiones temáticas y situaciones relativas a los derechos humanos ⁶. El CDH dispone de tres cauces principales para controlar la situación mundial en materia de derechos humanos: el Examen Periódico Universal (EPU), el Comité Asesor y el procedimiento de denuncia. Utiliza, además, los procedimientos especiales de las Naciones Unidas de que su antecesora se dotó en 1947.

b) Examen Periódico Universal (EPU)

6. El Examen Periódico Universal (EPU) es un proceso cíclico a lo largo del cual se analiza el historial de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en relación con los derechos humanos. Auspiciado por el CDH, lo impulsan los propios Estados, cada uno de los cuales tiene la oportunidad de exponer las medidas que ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en su territorio ⁷. En la resolución 5/1 del CDH, de 2007, se definen de manera sucinta los principales elementos y procedimientos del EPU ⁸. El Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal celebra cada año tres períodos de sesiones, de dos semanas cada uno, en los que se examinan 16 países. Tres Estados (que conforman «la troika») actúan en calidad de relatores para facilitar los exámenes con base en la información facilitada por los Estados objeto de examen, por grupos de derechos humanos y expertos independientes, por órganos creados en virtud de tratados y por otras entidades de las Naciones Unidas, además de otras partes interesadas, como comisiones nacionales de derechos humanos ⁹. De esta forma, cada año se examinan 48 países y durante el ciclo completo del EPU todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas ¹⁰. El Grupo de Trabajo publica sobre cada país un informe en el que se resumen los avances de las reuniones y se exponen las correspondientes conclusiones o recomendaciones ¹¹. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha creado una base de datos especial en la que pueden consultarse todos los informes finalizados ¹². El EPU es un sistema de control singular e innovador que se basa en la equidad y en un método de examen *inter pares*.

c) Comité Asesor

7. El Comité Asesor del CDH es un órgano compuesto por 18 expertos independientes, procedentes de distintas regiones y diferentes entornos profesionales y que actúan a título personal. Funciona como

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas: resolución A/RES/60/251.

⁶ <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>.

⁷ <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

⁸ *Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos* (documento A/HRC/RES/5/1).

⁹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>.

¹⁰ <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx>.

¹¹ Guías de investigación de la Biblioteca Dag Hammarskjöld: <http://research.un.org/en/docs/humanrights/charter>.

¹² <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>.

grupo de estudio del Consejo, en sustitución de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos que existía en el seno de la Comisión de Derechos Humanos¹³. Se reúne dos veces al año, presta asesoramiento especializado al CDH y tiene la posibilidad de formular propuestas de investigación. No adopta resoluciones ni decisiones, sino que se limita a prestar asesoramiento pragmático sobre cuestiones temáticas¹⁴.

Procedimiento de denuncia

8. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 5/1, de 2007, el CDH instauró un procedimiento de denuncia para abordar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales¹⁵. Por este procedimiento se tramitan las comunicaciones presentadas por las personas, los grupos de personas o las organizaciones no gubernamentales (ONG) que afirman ser víctimas de violaciones de los derechos humanos o que tienen conocimiento fidedigno de esas violaciones. El procedimiento es confidencial, está orientado hacia las víctimas y tiene por objeto garantizar un trato imparcial, objetivo y eficiente¹⁶.
9. El Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones procede a una criba inicial de las comunicaciones atendiendo a los criterios de admisibilidad enunciados en los párrafos 85 a 88 de la resolución 5/1. Cuando se acepta una comunicación, se informa al Estado interesado del contenido de la correspondiente denuncia. Dos grupos de trabajo diferenciados, el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones y el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones, son responsables de examinar las comunicaciones y de señalar a la atención del CDH los cuadros de violaciones¹⁷. Algunas de las medidas que pueden proponerse son el mantenimiento de la situación en estudio, la designación de un experto independiente que informe al CDH o la recomendación de que la ACNUDH preste asistencia técnica¹⁸.

Procedimientos especiales

10. El CDH también es responsable de los procedimientos especiales que en un principio instituyó la Comisión de Derechos Humanos. Estos procedimientos entrañan la intervención de expertos independientes en derechos humanos a quienes se ha confiado un mandato temático o relativo a un país. Cada mandato puede recaer sobre una sola persona (un «relator especial») o sobre un grupo de trabajo integrado por cinco miembros¹⁹. Los mandatarios son nombrados por el CDH, por un período máximo de seis años, y actúan a título personal. Su calidad de independientes obedece a la

¹³ *Guías de investigación de la Biblioteca Dag Hammarskjöld*: <http://research.un.org/en/docs/humanrights/charter>.

¹⁴ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/AboutAC.aspx>.

¹⁵ *Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos*, párrafo 85 (documento A/HRC/RES/5/1). El procedimiento de denuncia sustituyó al procedimiento aplicado en virtud de la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social (ECOSOC), de 27 de mayo de 1970, enmendada por la resolución 2000/3, de 19 de junio de 2000. Véase: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/ReviewComplaintProcedure.aspx>.

¹⁶ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>.

¹⁷ *Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos*, párrafos 89 a 99 (documento A/HRC/RES/5/1).

¹⁸ *Ibid.*, párrafo 109.

¹⁹ <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>.

necesidad de garantizar su imparcialidad, su integridad personal y su buena fe ²⁰. Al 27 de marzo de 2015, había 41 mandatos temáticos y 14 mandatos por países.

11. Los mandatarios disponen de distintos medios para controlar y promover el respeto de los derechos humanos. Pueden visitar a los países con objeto de analizar su situación en lo que respecta a los derechos humanos. La mayoría de los procedimientos especiales permiten asimismo enviar comunicaciones, en forma de llamamientos urgentes y otras cartas, para solicitar a los Estados u otras entidades aclaraciones o la adopción de medidas. Finalmente, parte de los procedimientos especiales puede consistir en la preparación de estudios temáticos, la elaboración de normas y directrices de derechos humanos, la participación en consultas de expertos, la promoción de la sensibilización sobre los derechos humanos y el ofrecimiento de asistencia técnica ²¹.

II. Órganos creados en virtud de tratados

12. En el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas existen, además de los procedimientos y órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas, nueve órganos creados en virtud de tratados, u órganos convencionales, cuyo mandato está vinculado a un instrumento de derechos humanos en particular. Si bien estos órganos tienen una composición y un funcionamiento bastante similares, se diferencian entre sí en varios aspectos y por la especialidad de sus procedimientos. En los párrafos siguientes se presentará un panorama de los mecanismos de control instituidos en virtud de tratados.
13. Después de una breve *introducción* general sobre cada órgano de control, se explorará el *sistema de supervisión* correspondiente. Acto seguido, se analizarán las *obligaciones en materia de presentación de informes y demás procedimientos*, y se ilustrarán con ejemplos los *tipos de documentos* dimanantes de cada órgano.

a) Comité de Derechos Humanos

14. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas consta de 18 expertos independientes que controlan la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) por sus Estados Parte ²². El PIDCP es un tratado multilateral que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Tiene 74 signatarios y 168 Partes. Las Partes en el PIDCP quedan obligadas a respetar los derechos civiles y políticos de las personas, como el derecho a la vida, la libertad de religión, la libertad de expresión, el derecho de reunión, los derechos electorales y el derecho a un juicio imparcial con las debidas garantías procesales. El Pacto tiene dos protocolos facultativos. En el Primer Protocolo se establece un mecanismo de quejas individuales que permite a las personas denunciar ante el Comité de Derechos Humanos las violaciones del Pacto. El mecanismo de quejas individuales ha generado un corpus complejo de precedentes, cuasijurisprudencial, sobre la interpretación y la aplicación de las disposiciones del PIDCP ²³. El Segundo Protocolo tiene por objeto la abolición de la pena de muerte ²⁴, y aunque en él se prevé la abolición efectiva de esta pena, se contempla la posibilidad de

²⁰ *Op. cit.*, párrafos 39 a 53 (documento A/HRC/RES/5/1).

²¹ <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>.

²² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976. Véase: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/Membership.aspx>. Véase asimismo: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

²³ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976. Signatarios: 35, Partes: 115.

²⁴ Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, aprobado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 44/128, de 15 de diciembre de 1989. Signatarios: 37, Partes: 81.

que un país emita una reserva para poder aplicarla a fin de sancionar los delitos sumamente graves de carácter militar cometidos en tiempo de guerra.

15. El Comité de Derechos Humanos se reúne tres veces al año, durante períodos de sesiones de cuatro semanas, para examinar los informes quinquenales presentados por los Estados Miembros sobre su cumplimiento del Pacto y analizar las peticiones individuales relativas a los Estados Parte en los Protocolos Facultativos. El procedimiento de presentación de informes se rige por el artículo 40 del Pacto y el procedimiento de queja entre Estados por el artículo 41 ²⁵. El Comité de Derechos Humanos no dispone de un mecanismo para investigar las alegaciones de violaciones graves o sistemáticas del PIDCP.
16. Todos los Estados Parte tienen la obligación de presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que aplican las disposiciones del Pacto. Deben presentar inicialmente un informe en el plazo de un año contado desde la fecha de su adhesión al Pacto y, en lo sucesivo, siempre que el Comité así se lo solicite, lo cual suele ocurrir cada cuatro años. El Comité estudia cada uno de los informes y transmite sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de «observaciones finales».
17. El Comité de Derechos Humanos prepara asimismo comentarios generales con objeto de especificar el alcance y el significado de las disposiciones del PIDCP. Esos comentarios tienen por objeto aclarar a los Estados Parte la opinión del Comité respecto de las obligaciones que cada uno de ellos contrajo al suscribir el Pacto. Cada comentario general versa sobre una disposición en particular. Además, el Comité de Derechos Humanos publica, si bien con escasa frecuencia, declaraciones sustantivas, similares a declaraciones o comunicados de prensa, acerca de las prácticas de Estados o las situaciones que resultan preocupantes en relación con los derechos humanos. También puede formular comentarios sobre novedades registradas en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Además, el Comité organiza debates generales para solicitar aportaciones sobre temas de interés a otros organismos de las Naciones Unidas, instituciones nacionales de derechos humanos, ONG y partes interesadas de la sociedad civil.

b) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

18. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), un tratado multilateral estrechamente emparentado con el PIDCP que fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 3 de enero de 1976. En su virtud, los Estados Parte se comprometen a trabajar para garantizar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos laborales, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a un nivel de vida adecuado ²⁶.
19. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un instrumento subsidiario del Pacto que permite a las Partes reconocer la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para examinar las denuncias presentadas por personas o grupos de personas ²⁷.
20. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está compuesto por 18 expertos independientes y supervisa la aplicación del PIDESC. Sus miembros son elegidos por un período de cuatro años y su composición se renueva cada dos años por mitades. El Comité se reúne en Ginebra y celebra al año dos períodos de sesiones, que constan de una sesión plenaria de tres semanas y de la reunión de una semana mantenida por un grupo de trabajo antes del período de sesiones.

²⁵ Hasta la fecha, nunca se ha utilizado este procedimiento.

²⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976. Signatarios: 5, Partes: 164.

²⁷ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, resolución 63/117 de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 2008. Signatarios: 5, Partes: 164.

21. Los Estados deben presentar inicialmente, en el plazo de dos años contado desde la fecha de su adhesión al Pacto, un informe sobre la aplicación de las disposiciones del PIDESC en su territorio. Posteriormente, deben de presentar informes periódicos cada cinco años. Con arreglo al sistema de presentación de informes, cada Estado Parte debe someter, primero, un documento básico común que contenga información general acerca de él mismo, un marco de protección de los derechos humanos e información sobre la no discriminación y la igualdad. En segundo lugar, debe presentar un documento, específico del tratado, que contenga información sobre la aplicación de los artículos 1 a 15 de dicho Pacto y aclaraciones sobre cuantas leyes o políticas haya adoptado con miras al cumplimiento efectivo del instrumento ²⁸.
22. Una vez que los Estados han presentado sus informes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los examina, primero, en un grupo de trabajo de cinco personas, que se reúne seis meses antes de que el Comité analice los informes en sesión plenaria. Dicho grupo de trabajo transmite entonces una lista de preguntas escritas al Estado Parte, al que ruega las conteste antes de la fecha señalada para su comparecencia ante el Comité.
23. Acto seguido, se invita a los representantes de los Estados que han sometido un informe a que participen en un diálogo constructivo con el Comité y se redactan observaciones finales, que después se adoptan por consenso tras un debate celebrado en el Comité, reunido en sesión privada. En el sitio web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se puede consultar una lista de las observaciones finales ²⁹.
24. En sus observaciones finales, el Comité también puede solicitar expresamente a un Estado Parte que comunique información o datos estadísticos más detallados antes de la fecha en que deba presentar su siguiente informe periódico ³⁰. Si el Comité no ha podido obtener la información que necesita, puede pedir al Estado Parte que admita una misión de asistencia técnica compuesta por uno o dos miembros del Comité. Si el Estado Parte no estuviere dispuesto a aceptar la misión, el Comité podrá formular recomendaciones al Consejo Económico y Social ³¹.
25. Además, el Comité puede examinar las comunicaciones individuales en las que se alega la violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por Estados Parte en el correspondiente Protocolo Facultativo. Las comunicaciones interestatales se rigen por el artículo 10 de dicho Protocolo Facultativo, pero nunca se ha utilizado este procedimiento. Aunque ningún mecanismo permite adoptar medidas urgentes, el Comité puede estudiar la posibilidad de investigar los casos de violación grave o sistemática de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Protocolo Facultativo. Los Estados Parte pueden negarse en todo momento a participar en el procedimiento de investigación mediante una notificación en la que afirmen no reconocer la competencia del Comité para emprender investigaciones.

²⁸ Véase: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados Parte con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 24 de marzo de 2009 (documento E/C.12/2008/2). Podrán encontrarse orientaciones más específicas acerca de la forma y el contenido de los informes en el documento titulado *Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Parte en los tratados internacionales de derechos humanos*, publicado por el Secretario General de las Naciones Unidas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) también mantiene una lista de todos los informes de los Estados Parte (<http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-economic-social-and-cultural-rights/>).

²⁹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5.

³⁰ Véase: *Otras actividades de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y participación de los interesados en el proceso de dichos órganos*, en el documento HRI/MC/2013/3 de las Naciones Unidas, de 22 de abril de 2013, párrafo 8. Rara vez se utiliza este procedimiento.

³¹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-economic-social-and-cultural-rights/>.

-
26. El Comité puede formular observaciones generales para orientar la interpretación de las disposiciones del PIDESC y ayudar a los Estados Parte a cumplir sus obligaciones. También tiene la posibilidad de publicar cartas abiertas y declaraciones para definir su postura respecto de las obligaciones dimanantes del PIDESC cuando se hayan registrado cambios importantes al respecto o exista alguna duda en relación con su aplicación ³².

c) Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

27. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial es el órgano de expertos independientes encargado de controlar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial por sus Estados Parte ³³. Se reúne en Ginebra y normalmente celebra dos períodos de sesiones anuales de tres semanas cada uno.
28. Se instituyó además una relatoría especial encargada de examinar las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Según se ha indicado en el presente documento, la figura del relator especial forma parte integrante de los procedimientos especiales del CDH ³⁴. El actual Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Mutuma Ruteere (Kenya), ha sido encargado, en virtud de la resolución 7/34 del CDH, de centrarse en una serie de cuestiones relacionadas con la discriminación racial ³⁵. De conformidad con sus atribuciones, el Relator Especial transmite al Estado en cuestión llamamientos urgentes y otras comunicaciones relativos a presuntas violaciones relacionadas con las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, a fin de inducir a la autoridad nacional a que emprenda las investigaciones necesarias de todos los incidentes o casos individuales denunciados. También tiene la posibilidad de realizar visitas a los países para esclarecer los hechos y de presentar al CDH y a la Asamblea General de las Naciones Unidas informes anuales sobre las actividades que son de su competencia ³⁶.
29. Todos los Estados Parte tienen la obligación de presentar al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial informes periódicos sobre cómo se aplican en su territorio las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Los Estados deben presentar inicialmente un informe en el plazo de un año contado desde la fecha de su adhesión a la Convención y, posteriormente, cada dos años. El Comité examina cada uno de los informes y transmite sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de observaciones finales ³⁷. En virtud de este sistema, que es similar al de presentación de informes de los pactos de derechos humanos adoptados en 1966, cada Estado Parte debe presentar, primero, un documento básico común que contenga información general acerca de él mismo, un marco de protección de los derechos humanos, e información sobre la no discriminación y la igualdad. En segundo lugar, debe presentar un documento, específico del tratado, que contenga información sobre la aplicación de los artículos 1 a 7 de la Convención y aclaraciones sobre cuantas leyes y políticas nacionales haya adoptado con miras al cumplimiento efectivo del instrumento ³⁸. Posteriormente, el Comité entabla un diálogo constructivo con cada uno de los Estados Parte que han satisfecho sus obligaciones en materia de presentación de informes. El Comité dispone

³² *Ibíd.*

³³ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969. Signatarios: 87, Partes: 177.

³⁴ <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Education/SREducation/Pages/SREducationIndex.aspx>.

³⁵ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/OverviewMandate.aspx>.

³⁶ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/IndexSRRacism.aspx>.

³⁷ <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CERD/Pages/CERDIndex.aspx>.

³⁸ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/>.

asimismo de un procedimiento de seguimiento para solicitar información o informes adicionales sobre las medidas que haya adoptado el Estado Parte a fin de dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité ³⁹.

30. Además del procedimiento de presentación de informes, en la Convención se establecen otros tres mecanismos que permiten al Comité desempeñar sus funciones de control: el examen de denuncias individuales, el examen de denuncias interestatales y el procedimiento de alerta temprana ⁴⁰.
31. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial tiene por mandato examinar las comunicaciones individuales en las que se alega la violación de la Convención por un Estado Parte que ha formulado la declaración preceptuada en el artículo 14 de la Convención ⁴¹. En dicho artículo se señalan asimismo los requisitos básicos que debe reunir una comunicación para que el Comité pueda examinarla ⁴². Las decisiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial pueden consultarse en una base de datos en línea ⁴³.
32. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial prevé un mecanismo que permite a los Estados presentar comunicaciones relativas a la violación de la Convención por otro Estado ⁴⁴. Aunque es posible la institución de una Comisión Especial de Conciliación, el procedimiento de denuncia entre Estados nunca se ha utilizado hasta la fecha. En la Convención también se prevé un mecanismo mediante el cual los Estados pueden dirimir las controversias en torno a la interpretación de la Convención ⁴⁵. Sus negociaciones pueden dar lugar a un procedimiento de arbitraje. Cuando las Partes no hayan acordado someter sus divergencias a arbitraje en el plazo de seis meses, cualquiera de ellas podrá dirigirse a la Corte Internacional de Justicia para su solución, a menos que una de ellas haya renunciado a ese procedimiento mediante un declaración formulada en el momento de ratificar la Convención o de adherirse a ella ⁴⁶.
33. En la Convención se prevé asimismo un procedimiento especial para las cuestiones que requieran atención inmediata. Existe, para los casos de violación grave de la Convención, un procedimiento de alerta temprana destinado a evitar la intensificación de un conflicto. Cuando el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial inicia este procedimiento, se solicita a la Parte en cuestión que facilite información, se adopta una decisión sobre las cuestiones específicas que son motivo de preocupación y se recomiendan medidas ⁴⁷. La ACNUDH ha publicado una lista de decisiones adoptadas en fechas recientes con arreglo a este procedimiento ⁴⁸.
34. El Comité publica interpretaciones de las disposiciones de la Convención en sus «recomendaciones generales». También puede publicar informes sobre cuestiones específicas y organizar debates

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CERD/Pages/CERDIntro.aspx>.

⁴¹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/>. En junio de 2014, 55 Estados habían aceptado el mecanismo de denuncias del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

⁴² http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/#Individual_Complaints.

⁴³ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=6&DocTypeID=17.

⁴⁴ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículos 11 a 13.

⁴⁵ *Ibid.*, artículo 22.

⁴⁶ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/>.

⁴⁷ <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx>.

⁴⁸ *Ibid.*

temáticos ⁴⁹. Además, una vez que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recibido los informes de los Estados, formula recomendaciones en forma de observaciones finales.

d) *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*

35. En la década de 1960 se observaron, en muchas partes del mundo, una nueva toma de conciencia respecto a los patrones de discriminación que sufren las mujeres y un aumento del número de organizaciones empeñadas en luchar contra los efectos de la discriminación por motivos de género ⁵⁰. Este proceso culminó con la adopción de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ⁵¹, en 1981.
36. El 6 de octubre de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un Protocolo Facultativo de la Convención, que consta de 21 artículos ⁵². Cuando un Estado ratifica el Protocolo Facultativo, reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y examinar las denuncias presentadas por personas o grupos de personas por ese motivo. El correspondiente Protocolo Facultativo entró en vigor el 22 de diciembre de 2000 ⁵³.
37. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer fue creado en 1982 y lo conforman 23 expertos de todo el mundo, especializados en cuestiones relativas a la mujer ⁵⁴. Observa los progresos registrados en el respeto de los derechos de la mujer en los países parte en la Convención. También controla la aplicación de las medidas adoptadas a escala nacional para cumplir esa obligación. Los expertos del Comité son elegidos por un período de cuatro años; cada dos años se elige a nueve de los 18 miembros de ese órgano, de suerte que su composición pueda modificarse sin menoscabo del principio de continuidad ⁵⁵. El Comité cuenta asimismo con una Mesa de cinco miembros (un presidente, tres vicepresidentes y un relator), nombrados por un período de dos años.
38. En 1994, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas decidió instituir una relatoría especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ⁵⁶. De conformidad con el mandato de su titular, se ha instado a la Sra. Rashida Manjoo (Sudáfrica), Relatora Especial desde 2009:
 - a) a recabar y recibir información sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, de los gobiernos, los órganos creados en virtud de tratados, los organismos especializados, otros relatores especiales encargados de diversas cuestiones

⁴⁹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>.

⁵⁰ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>.

⁵¹ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981. Signatarios: 99, Partes: 189.

⁵² <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/text.htm>.

⁵³ Resolución aprobada por la Asamblea General el 15 de octubre de 1999, Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (documento A/RES/54/4). Signatarios: 80, Partes: 106. Véase: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en.

⁵⁴ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>.

⁵⁵ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/>.

⁵⁶ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>.

de derechos humanos, y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluidas las organizaciones de mujeres, y a responder eficazmente a esa información;

- b) a recomendar medidas, vías y medios, en los planos local, nacional, regional e internacional, para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y sus causas y para subsanar sus consecuencias;
 - c) a colaborar estrechamente con todos los procedimientos especiales y otros mecanismos de derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos y con los órganos creados en virtud de tratados, teniendo en cuenta la solicitud del Consejo de que se integren de forma regular y sistemática los derechos humanos de la mujer y una perspectiva de género en la ejecución de su labor, y a colaborar con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en el cumplimiento de sus funciones;
 - d) a seguir adoptando un enfoque exhaustivo y universal de la eliminación de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, incluidas las causas de la violencia contra la mujer relacionadas con las esferas civil, cultural, económica, política y social ⁵⁷.
39. La Relatora Especial también dirige a los Estados llamamientos urgentes y otras comunicaciones sobre los presuntos casos de violencia contra las mujeres, realiza visitas a los países y cada año presenta informes temáticos.
40. Se creó, asimismo, un grupo de trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. Se consideró en efecto necesaria la creación de dicho grupo en el 15.º período de sesiones del CDH, de septiembre de 2010, pues pese a las muchas reformas constitucionales y jurídicas introducidas para integrar sin reservas los derechos humanos de la mujeres en las legislaciones nacionales, los progresos dejaban todavía que desear ⁵⁸. El Grupo de Trabajo así constituido identifica, promueve e intercambia, en consulta con los Estados y otros actores, puntos de vista sobre las buenas prácticas relacionadas con la eliminación de las leyes discriminatorias contra la mujer ⁵⁹.
41. Cada Estado Parte tiene la obligación de presentar al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer un informe en el plazo de un año contado desde la fecha de ratificación del instrumento o de su adhesión él. Posteriormente, debe presentar un informe cada cuatro años o siempre que así se lo solicite el Comité ⁶⁰. El Comité examina los informes de los Estados, en que han de indicarse las medidas adoptadas en el plano nacional para mejorar la situación de las mujeres. Los miembros del Comité formulan observaciones sobre los informes y recaban información adicional durante las conversaciones que mantienen con los funcionarios de los diversos Estados.
42. Una vez ha recibido los informes periódicos, el Comité organiza una reunión del Grupo de Trabajo que se congrega antes del período de sesiones. Este Grupo está compuesto por cinco miembros encargados de elaborar una lista breve de cuestiones y preguntas que el Comité examina en pleno en su siguiente período de sesiones. Los Estados Parte tienen la oportunidad de responder a las preguntas y cuestiones enumeradas en lista antes de entablar un diálogo constructivo durante el período de sesiones del Comité. Acto seguido, el Comité adopta las observaciones finales, que suelen incluir apartados sobre aquellos aspectos en los que el Estado Parte ha cumplido la Convención, un proyecto de lista de factores y dificultades que coartan la aplicación del instrumento, así como los principales motivos de preocupación y las consiguientes

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/WGWomenIndex.aspx>.

⁵⁹ En su 23.º período de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos adoptó por consenso la resolución 23/7, por la que se decidió prorrogar el mandato del Grupo de Trabajo por un período de tres años.

⁶⁰ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/>.

recomendaciones. El Comité lleva asimismo una lista de observaciones finales ⁶¹. Este procedimiento de diálogo, que el Comité ha elaborado, resulta beneficioso porque propicia un intercambio de opiniones y un análisis más claro de las políticas de lucha contra la discriminación existentes en los distintos países ⁶².

43. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer contiene dos procedimientos de supervisión: uno de comunicaciones individuales y uno de investigación. Las mujeres pueden presentar al Comité, a título individual, denuncias por la violación de derechos contemplados en la Convención. La admisión a trámite de una comunicación individual presupone que se hayan agotado todos los recursos de la jurisdicción nacional. El procedimiento de investigación permite al Comité indagar sobre las situaciones de violación grave o sistemática de los derechos de las mujeres ⁶³.
44. En el artículo 29 de la Convención se prevé, asimismo, un mecanismo para dirimir las controversias entre dos Estados. Cuando no se ha logrado una solución negociada, la controversia debe someterse a arbitraje. De resultar éste infructuoso, cualquiera de las partes puede recurrir a la Corte Internacional de Justicia, a menos que una de ellas haya renunciado a ese procedimiento mediante una declaración formulada en el momento de ratificar la Convención o de adherirse a ella. No se prevé mecanismo alguno para la adopción de medidas urgentes en virtud de la Convención.
45. El Comité elabora distintos tipos de documentos normativos. Formula asimismo recomendaciones generales y sugerencias. Las recomendaciones generales van dirigidas a los Estados y se refieren a todas aquellas cuestiones relativas a las mujeres que el Comité considera esenciales para los Estados Parte. Como tales, no suelen versar sobre disposiciones específicas del instrumento. El Comité tiene la posibilidad de publicar cartas abiertas y declaraciones para definir su postura sobre las novedades registradas a escala internacional y sobre otros temas vinculados a la aplicación de la Convención ⁶⁴. Se organizan asimismo debates temáticos y conferencias ⁶⁵.

e) *Comité contra la Tortura y el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura*

46. En virtud de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, los Estados Parte se obligan a adoptar medidas eficaces para prevenir la tortura en todos los territorios que se hallen bajo su jurisdicción y tienen prohibido trasladar a una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que ésta pudiera estar en peligro de ser sometida a tortura ⁶⁶.
47. El 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>.

⁶³ Existe una cláusula facultativa de exclusión, que permite que los Estados declaren que no aceptan el procedimiento de investigación.

⁶⁴ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/>.

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en virtud de su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987. Signatarios: 81, Partes: 158.

Degradantes, que entró en vigor el 22 de junio de 2006⁶⁷. En él se insta a un sistema de visitas periódicas de órganos nacionales e internacionales a los lugares de detención, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En virtud del Protocolo se creó un Subcomité para la Prevención de la Tortura, encargado de realizar visitas a los Estados Parte y a las instituciones nacionales, y de compartir con ellos sus conocimientos especializados para la implantación de mecanismos nacionales de prevención⁶⁸.

48. El Comité contra la Tortura está integrado por diez expertos independientes que supervisan la aplicación de la Convención; celebra en Ginebra sus dos períodos de sesiones anuales, de dos semanas cada uno. En ellos se estudian unos ocho o nueve informes presentados por los Estados⁶⁹. En cada período de sesiones, el Comité examina informes de varios Estados Parte. Analiza cada informe verbalmente, en presencia de uno o más representantes del Estado interesado. Tras el examen de cada uno de los informes, el Comité adopta sus conclusiones y recomendaciones⁷⁰.
49. Como se ha señalado, al Comité contra la Tortura se ha sumado el Subcomité para la Prevención de la Tortura, un órgano convencional de nueva planta, instituido en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, que aplica esencialmente métodos innovadores, integrados y proactivos para prevenir la tortura y el maltrato. Lo conforman 25 expertos independientes e imparciales que son elegidos por los Estados y proceden de distintas regiones del mundo⁷¹. Sus dos funciones principales son la de realizar visitas a los Estados Parte y la de prestar asesoramiento. De conformidad con lo dispuesto en el Protocolo Facultativo, el Subcomité tiene libre acceso a todos aquellos lugares donde pueda haber personas privadas de libertad, a sus instalaciones y servicios, así como a toda la información pertinente⁷². En el artículo 17 del Protocolo Facultativo se obliga a los Estados Parte a dotarse de un mecanismo nacional de prevención. El Protocolo Facultativo y el Subcomité tienen por objeto orientar a los Estados Parte en la institución de esos órganos.
50. Un grupo de trabajo prepara el examen de las comunicaciones individuales recibidas con arreglo al artículo 22 de la Convención. Analiza dichas comunicaciones en cuanto a su admisibilidad y en cuanto al fondo, y formula las correspondientes recomendaciones al Comité⁷³.
51. En 1985, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ordenó el nombramiento de un relator especial para que examinase las cuestiones relativas a la tortura⁷⁴. Este mandato fue prorrogado por un período de tres años mediante la resolución 25/13 del CDH, de marzo de 2014⁷⁵. Hoy día, el Sr. Juan Méndez (Argentina) ejerce ese cargo, cuyo ámbito de competencia abarca todos los países, independientemente de que hayan ratificado o no la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y comprende tres actividades principales. La primera actividad consiste en dirigir llamamientos urgentes a los Estados respecto a las personas

⁶⁷ Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en virtud de su resolución A/RES/57/199, de 18 de diciembre de 2002. Entrada en vigor: 22 de junio de 2006. Signatarios: 75, Partes: 79.

⁶⁸ Documento A/RES/57/199, artículos 5 a 10. Véase también: <http://legal.un.org/avl/ha/catcidtp/catcidtp.html>.

⁶⁹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-against-torture/>.

⁷⁰ <http://legal.un.org/avl/ha/catcidtp/catcidtp.html>.

⁷¹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx>.

⁷² *Ibíd.*

⁷³ <http://legal.un.org/avl/ha/catcidtp/catcidtp.html>.

⁷⁴ *Iniciativa contra la Tortura* (documento E/CN.4/RES/1985/33).

⁷⁵ *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: mandato del Relator Especial* (documento A/HRC/25/L.25). Véase asimismo: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx>.

sobre las que se haya informado que podrían estar expuestas a la tortura, así como enviar comunicaciones en que se aleguen casos de tortura pasados. La segunda actividad consiste en realizar visitas de investigación a los países, y la tercera en presentar al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General de las Naciones Unidas informes anuales sobre sus actividades, mandato y métodos de trabajo ⁷⁶. Este mecanismo de denuncia permite al Relator Especial intervenir aunque no se hayan agotado los recursos judiciales del país ⁷⁷, a diferencia de los mecanismos de denuncia de los órganos de control de la aplicación de los tratados de derechos humanos.

52. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Convención, todos los Estados Parte están obligados a presentar al Comité contra la Tortura, un año después de la entrada en vigor del instrumento en su territorio, un informe sobre las medidas que han adoptado en cumplimiento de sus obligaciones convencionales y, en lo sucesivo, cada cuatro años, o cuando así se lo solicite el Comité. Los informes periódicos constan de tres partes: información sobre la aplicación de la Convención, información solicitada por el Comité contra la Tortura, y medidas adoptadas en cumplimiento de las conclusiones y recomendaciones que el Comité ha dirigido al Estado ⁷⁸. El Comité generará, primero, una lista de temas que después redactarán dos de sus miembros elegidos en calidad de relatores para el Estado considerado. Este Estado podrá responder y enviar representantes a las Naciones Unidas con el propósito de que entablen un diálogo constructivo. La respuesta del Comité al Estado incluirá los aspectos positivos observados, un apartado en el que se señalarán los motivos de preocupación y las consiguientes recomendaciones ⁷⁹.
53. El Comité contra la Tortura está encargado de examinar las quejas individuales en que se alega la violación de derechos enunciados en la Convención por Estados Parte que han formulado la declaración preceptuada en el artículo 22 de la Convención. En febrero de 2014, 65 Estados habían aceptado los mecanismos de presentación de quejas de la Convención contra la Tortura.
54. En el artículo 21 de la Convención se establece un mecanismo de denuncia entre Estados y en el artículo 30 un mecanismo destinado a permitir que los Estados diriman sus controversias en torno a la interpretación o aplicación de la Convención. En primer lugar, éstos recurrirán a la negociación, después al arbitraje y, si no consiguen ponerse de acuerdo en el plazo de seis meses, podrán someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia, a menos que uno de ellos haya renunciado a dicho procedimiento. El Comité contra la Tortura no dispone de un mecanismo para adoptar medidas urgentes.
55. En caso de violación grave o sistemática de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, el Comité contra la Tortura tiene la obligación, prevista en el artículo 20, de aplicar el procedimiento de investigación. Los Estados Parte pueden negarse a ello en el momento de la firma, la ratificación o la adhesión a la Convención a someterse a este procedimiento, mediante una notificación en la que afirmen que no reconocen la competencia del Comité contra la Tortura para realizar investigaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 ⁸⁰.
56. El Comité contra la Tortura publica sus observaciones generales sobre cuestiones temáticas relacionadas con el contenido de la Convención. Además, tiene la posibilidad de publicar cartas abiertas y declaraciones para aclarar su posición respecto de las novedades registradas a escala internacional y de otros temas que puedan incidir en la aplicación de la Convención. Finalmente, antes de adoptar una observación general, el Comité organiza debates temáticos y conferencias con las partes interesadas ⁸¹.

⁷⁶ El mandato completo figura en el documento A/HRC/25/L.25, *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: mandato del Relator Especial*.

⁷⁷ <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx>.

⁷⁸ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-against-torture/>.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-against-torture/>.

⁸¹ *Ibid.*

f) Comité de los Derechos del Niño

57. En la Convención sobre los Derechos del Niño se enuncian los derechos del niño en los ámbitos civil, político, económico, social, cultural y de la salud ⁸². La Convención va acompañada de tres protocolos facultativos ⁸³.
58. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía impone a las Partes la obligación de legislar en sus territorios contra la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
59. El segundo Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados tiene por objeto proteger a los niños frente al reclutamiento y a su utilización para participar activamente en las hostilidades. Los Estados no pueden reclutar para luchar en el campo de batalla ni alistar a niños menores de 18 años; deben adoptar todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento, para desmovilizar a todos los menores de 18 años reclutados o utilizados en hostilidades, y para prestar servicios de asistencia con miras a su recuperación física y psicológica. Los Estados Parte tienen asimismo la obligación de contribuir a la reintegración social de los niños excombatientes. Por otra parte, los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado no deben reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años, sean cuales sean las circunstancias ⁸⁴.
60. En el tercer Protocolo Facultativo de la Convención, que también es el más reciente, se prevé un procedimiento de comunicaciones que permite a los niños de los Estados firmantes denunciar la violación de sus derechos directamente ante el Comité de los Derechos del Niño cuando no hayan encontrado solución en el plano nacional. Mediante dicho Protocolo se ponen a disposición de los niños dos nuevos cauces procesales para permitirles denunciar la violación de sus derechos: un procedimiento de comunicaciones y un procedimiento de investigación.
61. El Comité de los Derechos del Niño está formado por 18 expertos independientes que supervisan la aplicación de la Convención. Se reúne en Ginebra y normalmente celebra tres períodos de sesiones anuales, cada uno de los cuales consta de una sesión plenaria de tres semanas y una reunión de una semana anterior al período de sesiones.
62. Asimismo, ante la creciente preocupación que suscita la explotación sexual comercial y la venta de niños, se ha instituido una relatoría especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Su titular tiene por mandato investigar la explotación de los niños en todo el mundo y presentar a la Asamblea General y al CDH los correspondientes informes, en que figuran recomendaciones para la protección de los derechos de los niños afectados ⁸⁵. La actual Relatora Especial, Sra. Maud de Boer-Buquicchio (Países Bajos), fue nombrada en 2014 por un período de tres años. Su mandato comprende las cuestiones relacionadas con la explotación

⁸² Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación en virtud de la resolución 44/25 de la Asamblea General, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.

⁸³ Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión en virtud de la resolución A/RES/54/263 de la Asamblea General, de 25 de mayo de 2000. Entrada en vigor: 18 de enero de 2002. Signatarios: 121, Partes: 169. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión en virtud de la resolución A/RES/54/263 de la Asamblea General, de 25 de mayo de 2000. Entrada en vigor: 12 de febrero de 2002. Signatarios: 129, Partes: 159. Resolución A/RES/66/138, aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011, en virtud de la cual se adopta el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, 27 de enero de 2012. Entrada en vigor: 14 de abril de 2014. Signatarios: 49, Partes: 17.

⁸⁴ <https://childrenandarmedconflict.un.org/mandate/opac/>.

⁸⁵ <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx>.

sexual de los niños en Internet, en el turismo, en los viajes y en los grandes acontecimientos deportivos. También es competente para actuar en los ámbitos de la prostitución infantil, la pornografía infantil, la trata de niños con fines de adopción ilegal, la transferencia de órganos de niños con fines de lucro, el matrimonio infantil y el trabajo forzoso de los niños. Las recomendaciones de la Relatora Especial tienen por principales destinatarios a los gobiernos, a los órganos de las Naciones Unidas, al sector empresarial y a las ONG ⁸⁶.

63. Todos los Estados Parte tienen la obligación de presentar informes periódicos al Comité de los Derechos del Niño sobre cómo aplican las disposiciones de la Convención. Deben presentar un informe inicial en el plazo de dos años contado desde la fecha de adhesión a la Convención y, después, informar cada cinco años. El informe ha de incluir un documento básico común que contenga información general sobre el Estado que presenta el informe y un documento, específico del tratado, que contenga información relativa a la aplicación de la Convención y de sus Protocolos Facultativos. El Comité examina cada uno de los informes y transmite sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de observaciones finales ⁸⁷.
64. Según se indicó anteriormente, el Comité de los Derechos del Niño tiene por mandato examinar, de conformidad con el procedimiento aplicable, las denuncias individuales presentadas en virtud del tercer Protocolo Facultativo ⁸⁸. Además, el Comité está facultado para abrir investigaciones en caso de violación grave o sistemática de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención. Los Estados pueden negarse en el momento de la firma, ratificación o adhesión a la Convención a aplicar este procedimiento, mediante una notificación en la que afirmen que no reconocen la competencia del Comité de los Derechos del Niño para adoptar esas medidas.
65. Las comunicaciones entre Estados se rigen por el artículo 12 del tercer Protocolo Facultativo, en que se establece el procedimiento por el que un Estado Parte puede denunciar la violación de la Convención por otro Estado Parte. Este es el cauce procesal más amplio para denunciar posibles violaciones de los derechos del niño, pues no es necesario que la identidad de las víctimas sea conocida ⁸⁹. Los dos Estados de que se trate deberán haber formulado una declaración por la que acepten este procedimiento, rara vez utilizado. El Comité de los Derechos del Niño no está facultado para adoptar medidas urgentes.
66. El Comité interpreta la Convención por conducto de observaciones generales que publica en relación con determinadas disposiciones del instrumento o cuestiones temáticas vinculadas a él. Puede adoptar declaraciones con miras a definir su postura respecto de las novedades registradas a escala internacional y de otros temas vinculados a la aplicación de la Convención. También organiza debates generales para recabar de las partes interesadas y de los expertos aportaciones sobre la aplicación de disposiciones específicas de la Convención.

g) Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

67. El principal objetivo de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es promover el respeto de los derechos humanos de los migrantes ⁹⁰. Por su conducto se pretende instaurar normas mínimas sobre los trabajadores

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>.

⁸⁸ Pueden consultarse orientaciones detalladas sobre los procedimientos relativos al tercer Protocolo Facultativo en: <https://www.crin.org/en/guides/legal/crc-complaints-mechanism-toolkit>.

⁸⁹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-rights-of-the-child/>.

⁹⁰ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en virtud de su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Entrada en vigor: 1.º de julio de 2003.

migratorios y sus familiares, sin perjuicio de su condición de migrantes, y que los Estados Parte las apliquen ⁹¹.

68. El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares está integrado por 14 expertos independientes y controla la aplicación de la Convención por los Estados Parte, que eligen a esos expertos por un período de cuatro años. Todos sus miembros deben ser nacionales de un Estado Parte en la Convención, además de ser personas de gran integridad moral y reconocida competencia en el campo de los derechos humanos internacionales. El Comité se reúne en Ginebra y normalmente celebra dos períodos de sesiones anuales ⁹².
69. En 1999, la Comisión de Derechos Humanos estableció una relatoría especial sobre los derechos humanos de los migrantes ⁹³. El actual Relator Especial es el Sr. François Crépeau (Canadá). Es competente para intervenir en todos los países, con independencia de que hayan ratificado o no la Convención y sin que sea necesario el previo agotamiento de los recursos nacionales para justificar su actuación ⁹⁴.
70. Los Estados han de presentar un informe inicial en el plazo de un año contado desde la fecha de su adhesión a la Convención y, en lo sucesivo, cada cinco años. Con objeto de aliviar la carga administrativa que recae sobre el Comité, se ha instituido un procedimiento de información simplificado que permite omitir la tradicional obligación de presentar informes y reducir el contenido de éstos a la lista de cuestiones confeccionada por el Comité y a las respuestas de los Estados Parte ⁹⁵.
71. El procedimiento de presentación de denuncias individuales, que permite al Comité examinar casos concretos de presunta violación de la Convención, está regulado en el artículo 77 de la Convención. El correspondiente mecanismo, que permite el examen de una denuncia individual siempre que el Estado contra el que se ha presentado haya formulado la preceptiva declaración, no ha entrado todavía en vigor ⁹⁶. En el artículo 74 de la Convención se contempla un procedimiento de denuncia entre Estados, que nunca se ha utilizado. Finalmente, ningún mecanismo permite al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares adoptar medidas urgentes ni emprender investigaciones.
72. Después de la presentación de los informes por los Estados Parte, el Comité formula recomendaciones en forma de observaciones finales ⁹⁷. También puede formular observaciones generales para aclarar el alcance y el significado de las disposiciones sustantivas de la Convención, y orientar así los esfuerzos de los Estados hacia su cumplimiento efectivo ⁹⁸.

⁹¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité*, Folleto informativo núm. 24 (Rev. 1), Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2005.

⁹² <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-migrant-workers/>.

⁹³ *Derechos Humanos de los migrantes*, resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/44 (documento E/CN.4/RES/1999/44).

⁹⁴ <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Migrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>.

⁹⁵ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-migrant-workers/>.

⁹⁶ Este mecanismo de denuncias individuales podrá emplearse cuando diez Estados Parte hayan formulado la declaración necesaria, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 77. Véase: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx>.

⁹⁷ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-migrant-workers/>.

⁹⁸ *Ibid.*

h) Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

73. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mediante el examen de los informes presentados por los Estados, las denuncias individuales, la alerta temprana y la acción urgente, y las peticiones de investigación ⁹⁹, amén de formular observaciones generales y de preparar debates generales. La Convención prevé un sistema especial de mecanismos nacionales de supervisión. Con arreglo a su artículo 1, apunta a: «promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente» ¹⁰⁰.
74. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad está integrado por 18 expertos independientes, elegidos por un período de cuatro años, y celebra dos períodos de sesiones anuales en Ginebra. Los Estados Parte deben presentar un informe inicial en el plazo de dos años contado desde la fecha de su adhesión a la presente Convención y, después, informes periódicos sobre la aplicación de las disposiciones cada cuatro años ¹⁰¹. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Convención, los informes han de incluir, en primer lugar, un documento básico común y un marco para la protección de los derechos humanos, y, en segundo lugar, un documento específico del tratado ¹⁰². En su décimo período de sesiones, celebrado en septiembre de 2013, se adoptó un procedimiento de presentación de informes simplificado.
75. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tiene por mandato examinar las denuncias individuales de los Estados Parte que han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención. Si, al término de ese examen, considera que la denuncia es admisible a trámite, pronuncia sobre el fondo del caso una decisión en la que determina la posible responsabilidad del Estado considerado en la vulneración de la Convención ¹⁰³.
76. Aunque el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no está dotado de un procedimiento que le permita tramitar las denuncias interestatales, sí dispone de un procedimiento especial de alerta temprana y acción urgente mediante el cual las personas y las ONG pueden solicitar la adopción de medidas concretas ¹⁰⁴. Además, en el artículo 6 del Protocolo Facultativo se establece un procedimiento de investigación confidencial, en el que el Comité está facultado para investigar las presuntas violaciones graves o sistemáticas de la Convención.
77. Asimismo, en los artículos 33 a 39 de la Convención se prevé un tipo especial de mecanismos de supervisión nacionales en los que participan las instituciones nacionales de derechos humanos y la

⁹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, resolución adoptada por la Asamblea General el 24 de enero de 2007 (documento A/RES/61/106).

¹⁰⁰ *Op. cit.*, artículo 1 (documento A/RES/61/106).

¹⁰¹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/>.

¹⁰² Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, resolución adoptada por la Asamblea General el 24 de enero de 2007, artículo 35 (documento A/RES/61/106).

¹⁰³ Véase también: *Directrices revisadas para la presentación de comunicaciones al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención*, aprobadas por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 5 de junio de 2012 (documento CRPD/C/5/3/Rev. 1).

¹⁰⁴ Métodos de trabajo del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptados en su quinto período de sesiones (11 a 15 de abril de 2011), párrafos 26 a 29 (documento CRPD/C/5/4).

sociedad civil ¹⁰⁵. Por el artículo 33 se obliga a los Estados a nombrar un punto focal encargado de las cuestiones relacionadas con la discapacidad, a crear un mecanismo para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención, y a exhortar a la sociedad civil a participar de manera incondicional en el proceso de seguimiento.

78. En 2014 se instituyó una relatoría especial, encargada de fomentar el diálogo, intercambiar información, formular recomendaciones, prestar asistencia técnica, promover la sensibilización y cooperar con los mecanismos de las Naciones Unidas, a fin de fomentar el respeto de los derechos de las personas con discapacidad. La primera Relatora Especial es la Sra. Catalina Devandas Aguilar, de Costa Rica ¹⁰⁶.
79. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad formula observaciones generales en relación con disposiciones específicas de la Convención u otros temas y cuestiones generales que se plantean en el contexto de la Convención. Además, periódicamente formula declaraciones sustantivas y organiza debates temáticos y conferencias.

i) Comité contra la Desaparición Forzada

80. El Comité contra la Desaparición Forzada supervisa la aplicación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Examina los informes de los Estados Parte, las denuncias individuales, las denuncias interestatales y las peticiones de investigación y de acción urgente. Además, formula observaciones generales y declaraciones sustantivas, amén de organizar debates temáticos ¹⁰⁷. La Convención tiene por objeto la prevención de las desapariciones forzadas, que se consideran un crimen de lesa humanidad cuando se practican de manera generalizada o sistemática ¹⁰⁸. El Comité contra la Desaparición Forzada está integrado por diez expertos independientes, elegidos por un período de cuatro años de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención. Celebra dos períodos de sesiones anuales, de unas dos semanas cada uno, en Ginebra ¹⁰⁹.
81. Los Estados Parte en la Convención deben presentar un informe inicial en el plazo de dos años contado desde la fecha de entrada en vigor de la Convención en el Estado Parte de que se trate. En él deben figurar un documento básico común y un documento específico del tratado ¹¹⁰. Una vez ha examinado el informe del Estado, el Comité adopta observaciones finales que, por lo general, comprenden los aspectos positivos, una sección sobre aquellas cuestiones que son motivo de preocupación y las recomendaciones conexas, además de una solicitud de adopción de medidas de seguimiento.

¹⁰⁵ Véase también: Métodos de trabajo del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptados en su quinto período de sesiones (11 a 15 de abril de 2011), párrafos 38 a 42 (documento CRPD/C/5/4).

¹⁰⁶ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/CatalinaDevandas.aspx>.

¹⁰⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas: Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de 20 de diciembre de 2006. Entrada en vigor: diciembre de 2010. Véase: <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-enforced-disappearances/>.

¹⁰⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas: Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de 20 de diciembre de 2006. Entrada en vigor: diciembre de 2010, artículo 5.

¹⁰⁹ <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-enforced-disappearances/>.

¹¹⁰ Véase: *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Parte en virtud del artículo 29 de la Convención*, aprobadas por el Comité en su segundo período de sesiones (26 a 30 de marzo de 2012) (documento CED/C/2, de 8 de junio de 2012).

-
82. El Comité contra la Desaparición Forzada tiene por mandato examinar las denuncias individuales en las que se alega la violación de la Convención por un Estado que ha formulado la declaración preceptuada en el artículo 31 de la Convención ¹¹¹. Una vez ha declarado admisible a trámite una denuncia, el Comité contra la Desaparición Forzada resuelve sobre el fondo del caso y determina la posible responsabilidad del Estado considerado en la vulneración de la Convención. En el artículo 32 de la Convención se prevé un mecanismo para resolver las denuncias entre Estados. Los dos Estados de que se trate deben haber aceptado este procedimiento, que hasta la fecha nunca se ha utilizado ¹¹². La Convención prevé asimismo un procedimiento especial relativo a las peticiones de acción urgente en el artículo 30. En su virtud, el Comité contra la Desaparición Forzada solicita al Estado considerado información sobre la situación de la persona desaparecida y puede formular recomendaciones al correspondiente gobierno para que localice y proteja a dicha persona. Las recomendaciones del Comité también pueden incluir medidas cautelares con objeto de evitar que se cause, o que se tolere que se cause, un daño irreparable a la víctima.
83. En el artículo 33 de la Convención se prevén los procedimientos de investigación aplicables. El Comité está facultado para realizar una visita al país de que se trate y, a continuación, transmitir al Estado Parte observaciones y recomendaciones por escrito si ha recibido información fidedigna que da cuenta de violaciones graves de las disposiciones de la Convención por ese Estado Parte. A imagen y semejanza de los demás órganos convencionales, el Comité contra la Desaparición Forzada puede formular observaciones generales con objeto de aclarar el alcance y el contenido de las disposiciones de la Convención. También puede publicar declaraciones sustantivas y cartas abiertas, amén de organizar debates temáticos y conferencias. Además, el Comité trabaja en estrecha colaboración con las instituciones nacionales de derechos humanos ¹¹³.

Observaciones finales

84. Los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y aquellos basados en la Carta de las Naciones Unidas han elaborado toda una gama de opciones de control. A lo largo de su evolución, que es continua, el sistema de las Naciones Unidas se ha dotado de diversos procedimientos vinculados a la presentación de informes, las denuncias, el seguimiento, la aplicación, las medidas urgentes y los procesos nacionales de solución de controversias. Si bien, en algunos aspectos, el sistema de control de la OIT parece ser más complejo y avanzado que el de muchos órganos convencionales, en otros la OIT debería permanecer atenta a las novedades observadas en este ámbito. Una cooperación y una coordinación estrechas entre la OIT y otras instituciones de las Naciones Unidas podrían desembocar en una concepción más eficaz y equitativa de la supervisión internacional. Esa es precisamente la idea que se promueve mediante la reseña introductoria presentada en este anexo.

¹¹¹ *Op. cit.*, artículo 31.

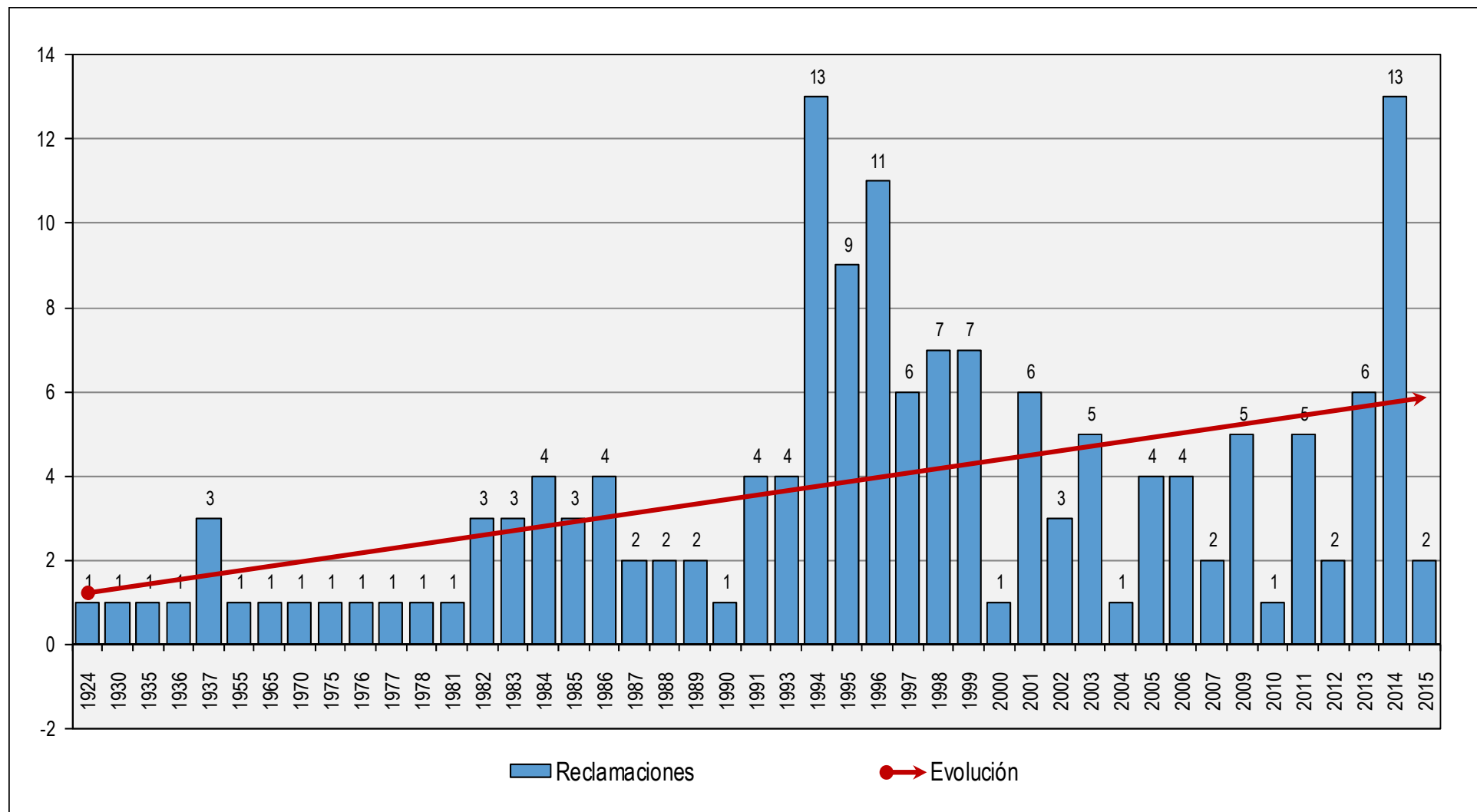
¹¹² <http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-on-enforced-disappearances/>.

¹¹³ Véase: *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Relación del Comité contra la Desaparición Forzada con las instituciones nacionales de derechos humanos* (documento CED/C/6, de 28 de octubre de 2014).

Anexo II. Estadísticas y gráficos

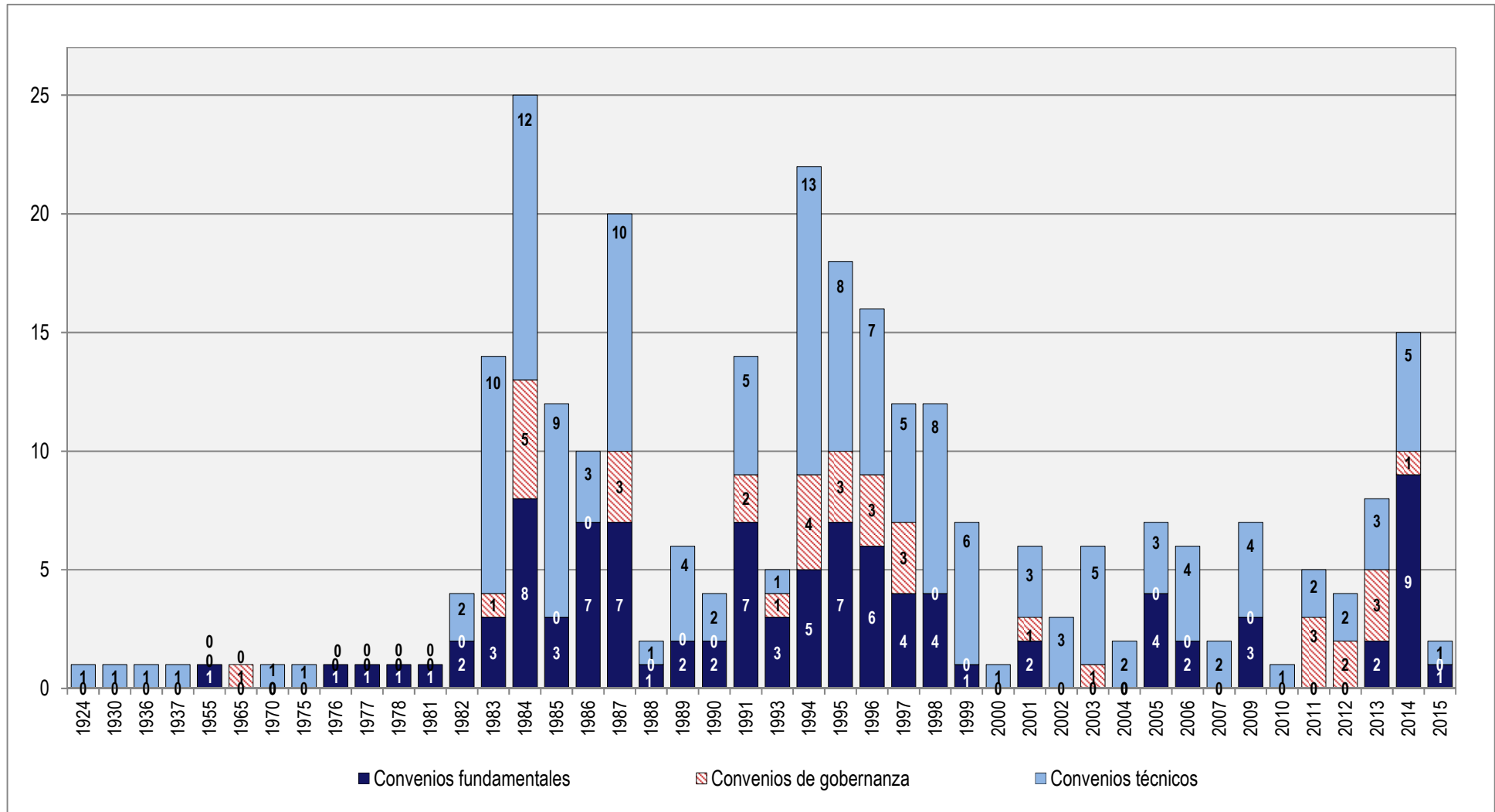
- Gráfico 1. Número de reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT consideradas admisibles a trámite (1924-2015)
- Gráfico 2. Número de reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por años y tipos de convenios (1924-2015)
- Gráfico 3. Número de reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por regiones, años y tipos de convenios (1924-2015)
- Gráfico 4. Número de quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT y comisión de encuesta constituida (1934-2014)
- Gráfico 5. Número de quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por años y tipos de convenios (1934-2014)
- Gráfico 6. Número de quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por regiones, años y tipos de convenios (1934-2014)
- Gráfico 7. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical por regiones (1951-2015)
- Gráfico 8. Número de quejas que se originaron en África (1951-2015)
- Gráfico 9. Número de quejas que se originaron en Asia (1951-2015)
- Gráfico 10. Número de quejas que se originaron en Europa (1951-2015)
- Gráfico 11. Número de quejas que se originaron en América Latina (1951-2015)
- Gráfico 12. Número de quejas que se originaron en América del Norte (1951-2015)
- Gráfico 13. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical por regiones (1995-2015)

Gráfico 1. Número de reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT consideradas admisibles a trámite (1924-2015) *



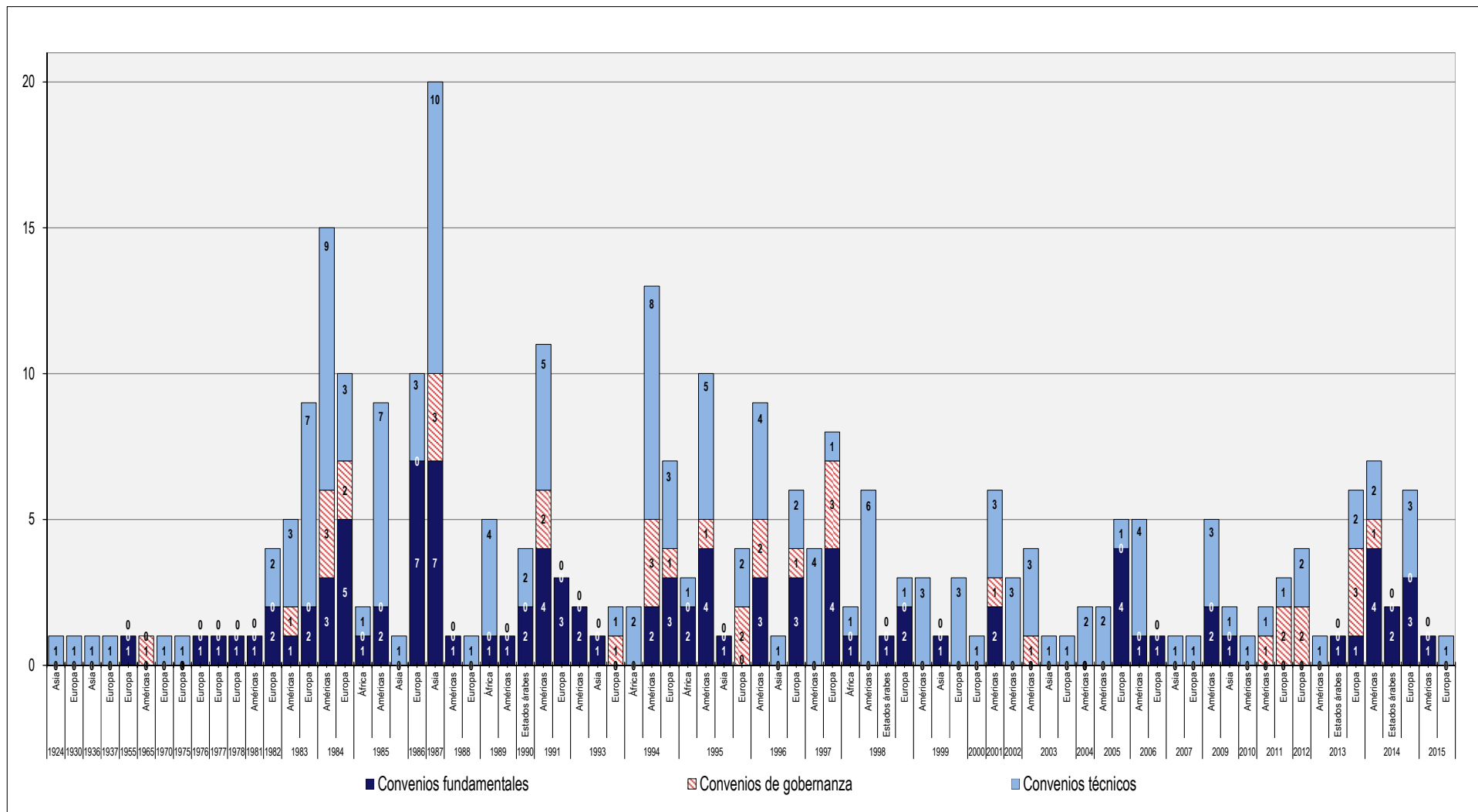
* En el gráfico se reflejan solamente los años en que se presentó una reclamación como mínimo.

Gráfico 2. Número de reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por años y tipos de convenios (1924-2015) *



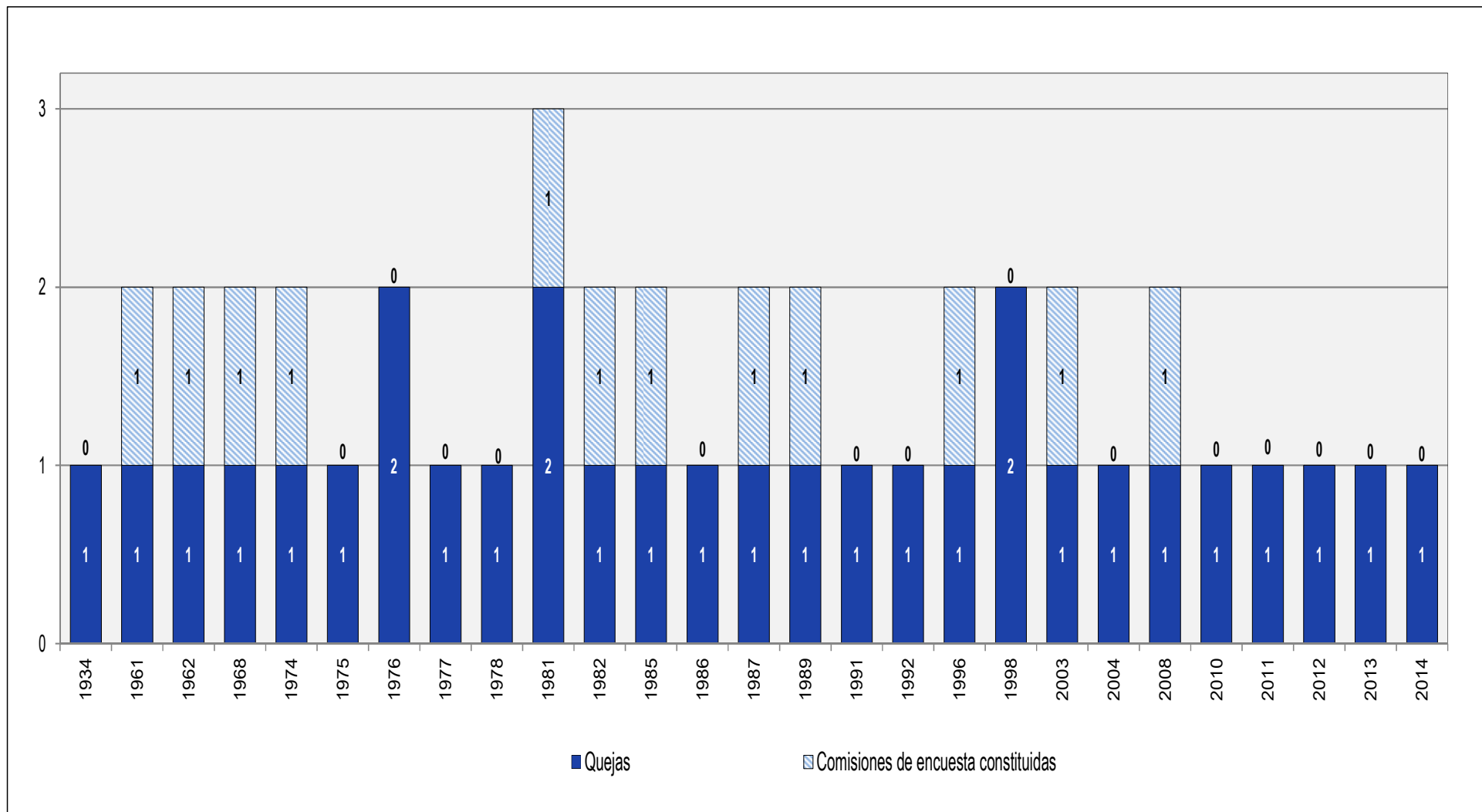
* En el gráfico se reflejan solamente los años en que se presentó una reclamación como mínimo.

Gráfico 3. Número de reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por regiones, años y tipos de convenios (1924-2015) *



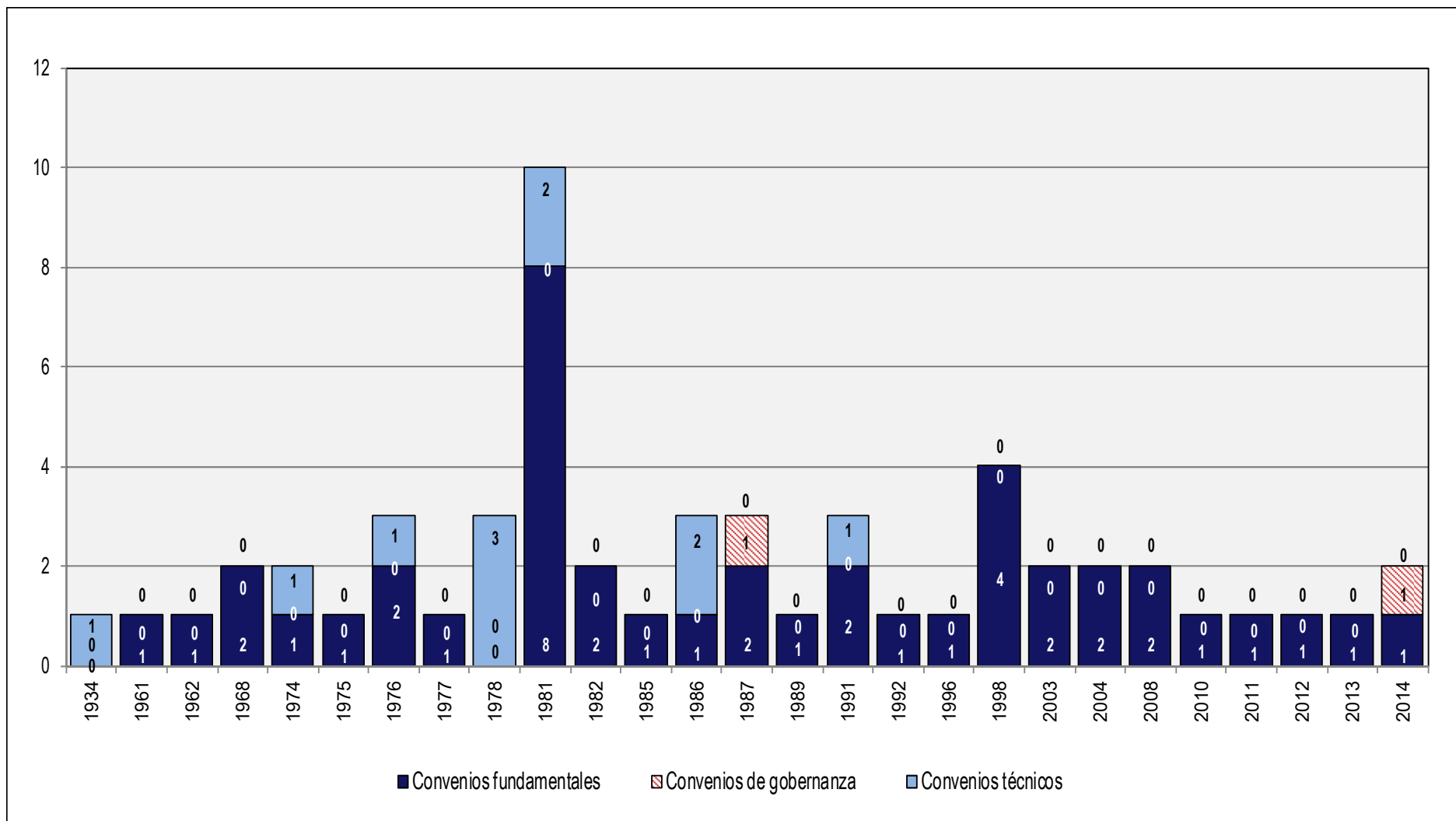
* En el gráfico se reflejan solamente los años en que se presentó una reclamación como mínimo.

Gráfico 4. Número de quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT y comisión de encuesta constituida (1934-2014) *



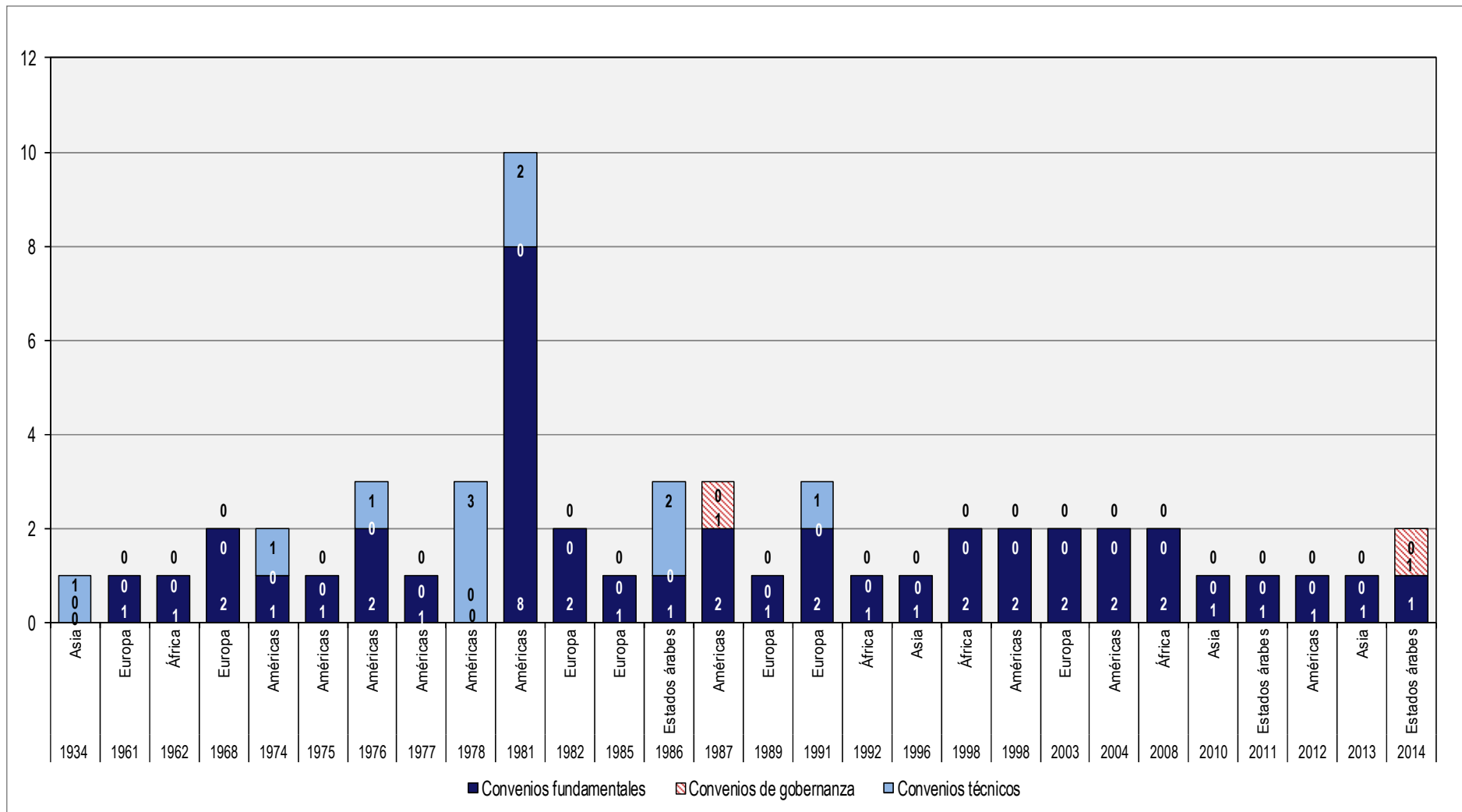
* En el gráfico se reflejan solamente los años en que se presentó una queja como mínimo.

Gráfico 5. Número de quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por años y tipos de convenios (1934-2014) *



* En el gráfico se reflejan solamente los años en que se presentó una queja como mínimo.

Gráfico 6. Número de quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por regiones, años y tipos de convenios (1934-2014) *



* En el gráfico se reflejan solamente los años en que se presentó una queja como mínimo.

Gráfico 7. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical por regiones (1951-2015)

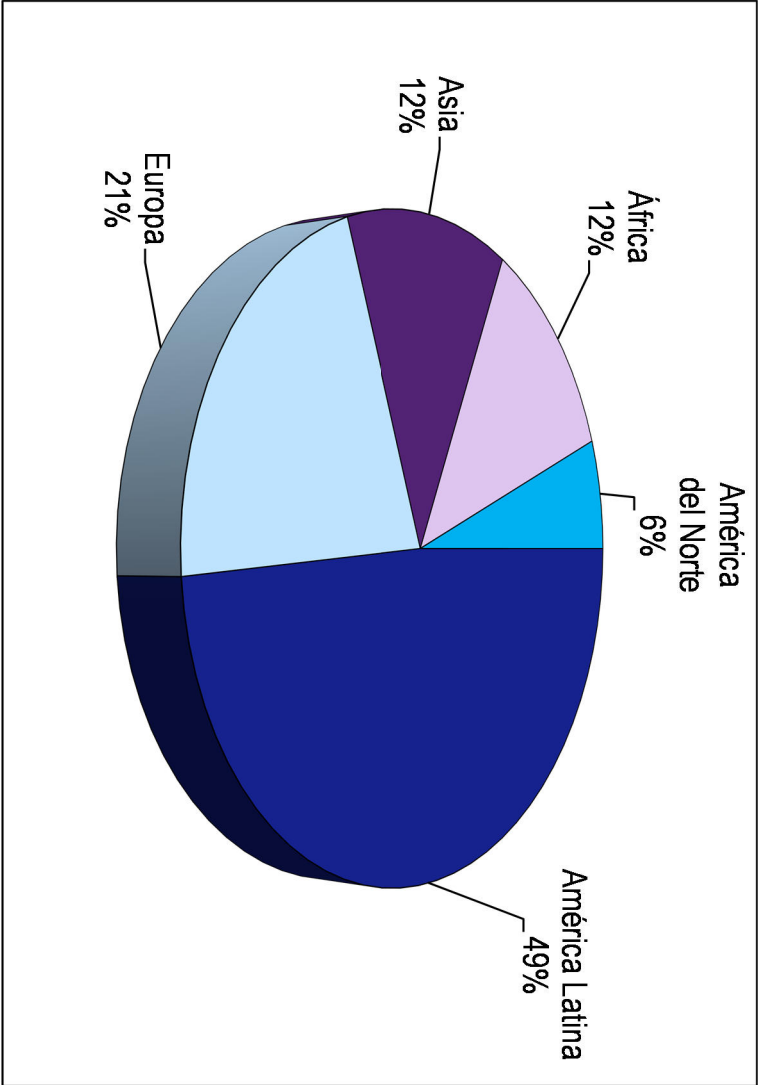


Gráfico 8. Número de quejas que se originaron en África (1951-2015)

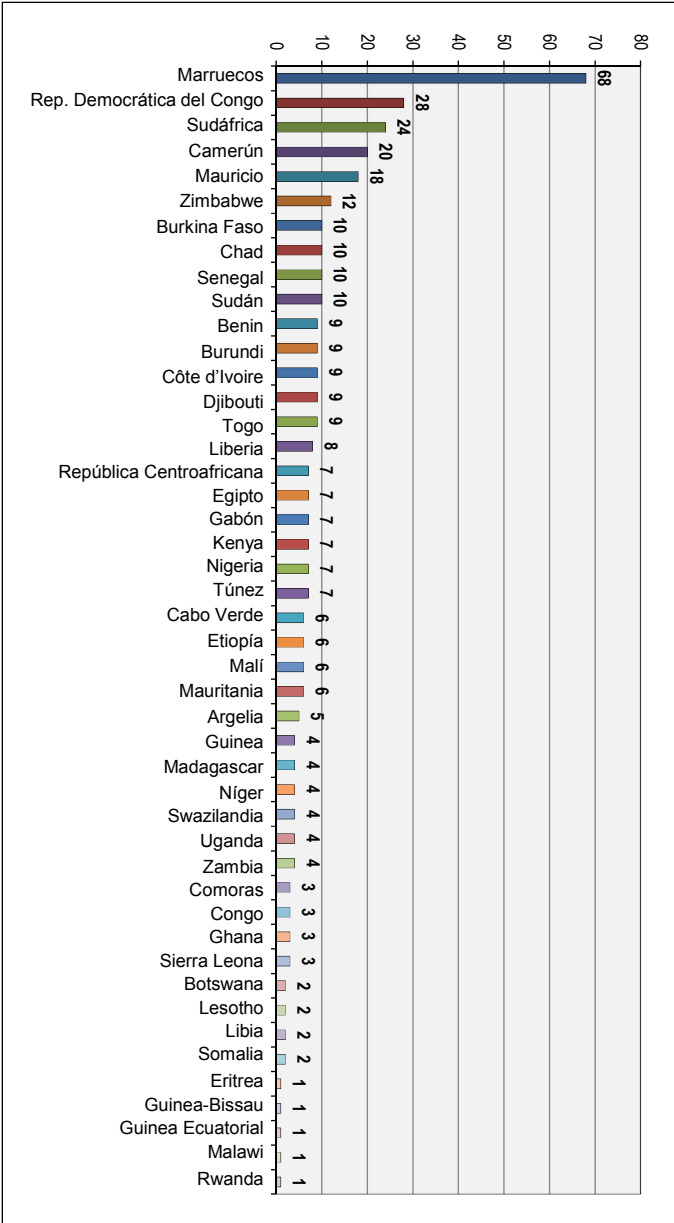


Gráfico 9. Número de quejas que se originaron en Asia (1951-2015)

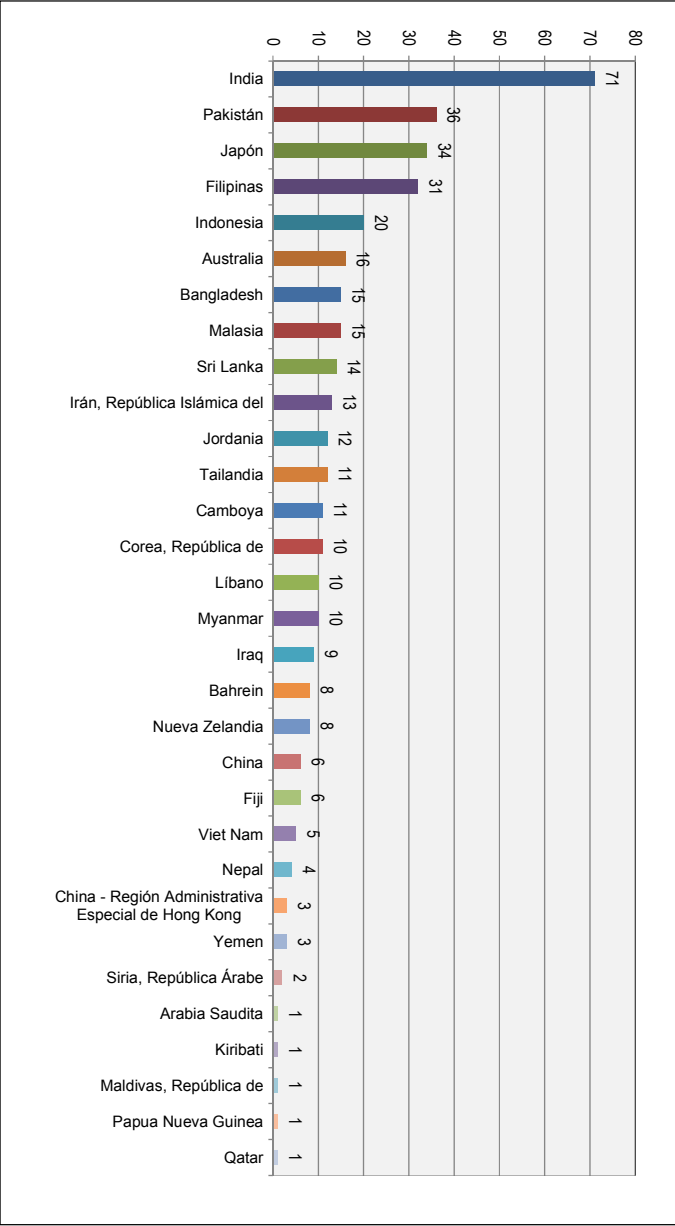


Gráfico 10. Número de quejas que se originaron en Europa (1951-2015)

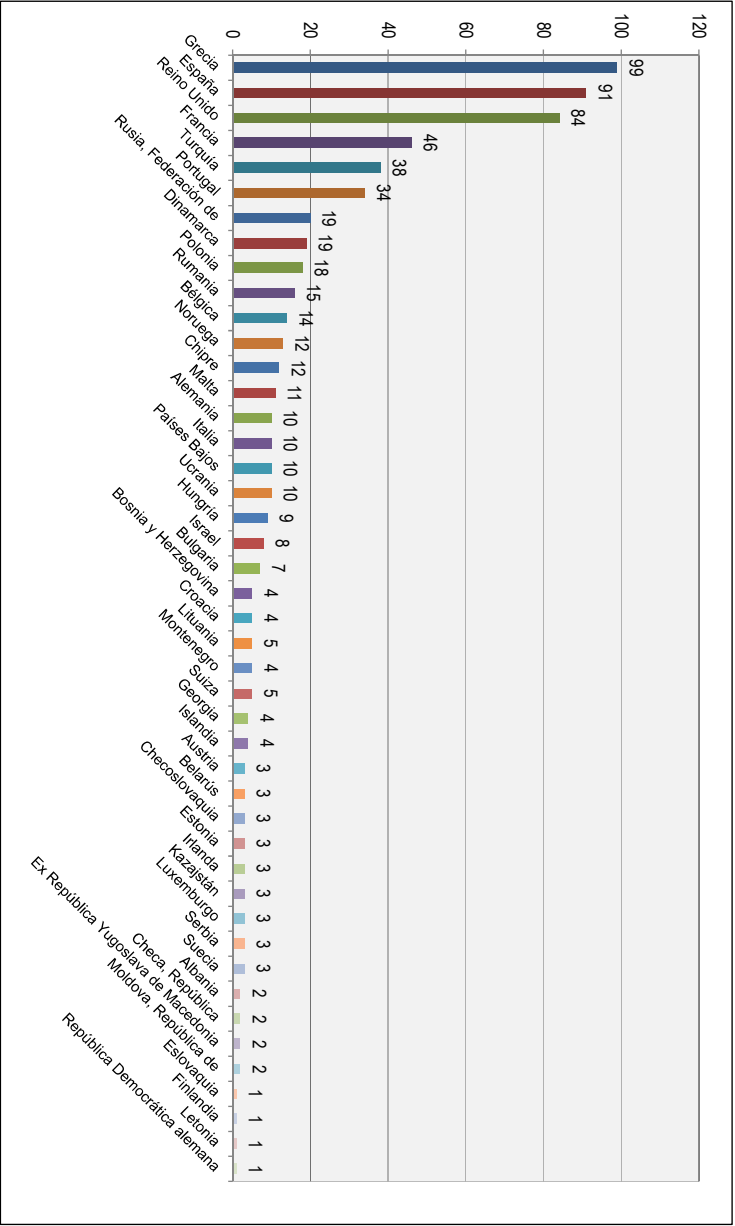


Gráfico 11. Número de quejas que se originaron en América Latina (1951-2015)

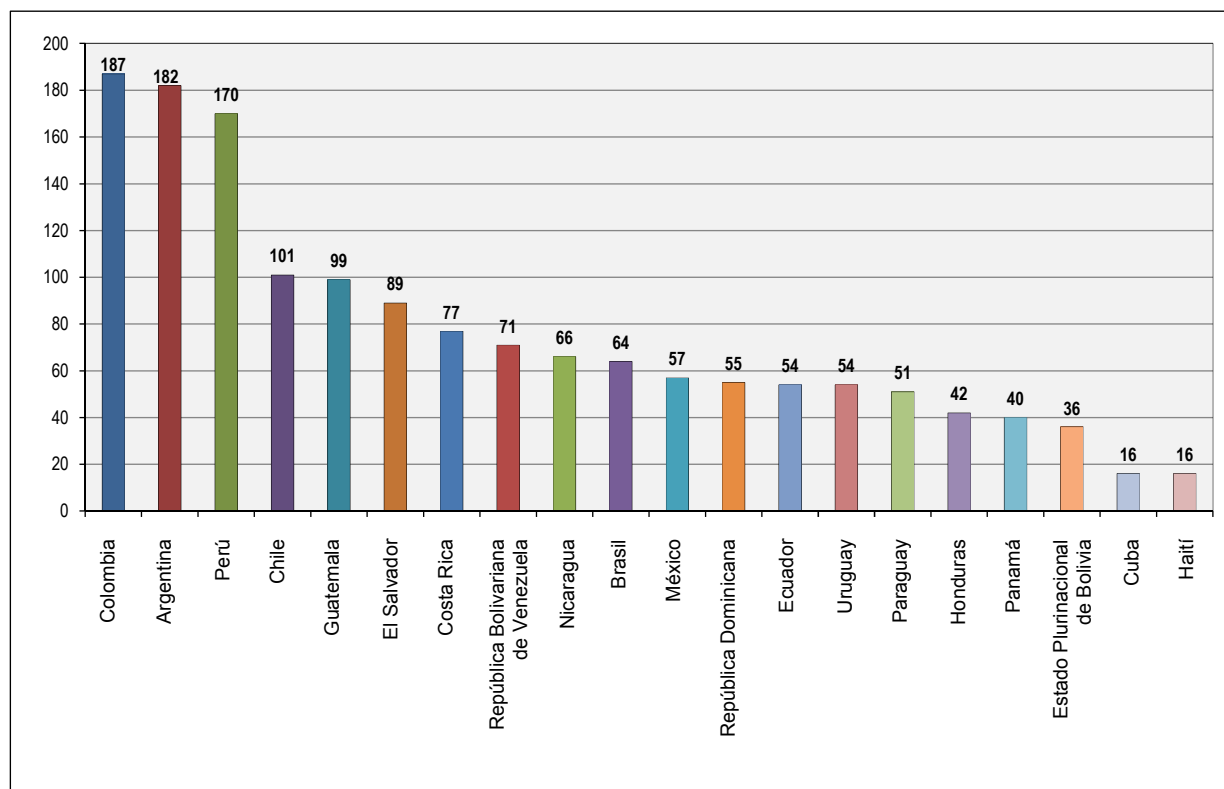


Gráfico 12. Número de quejas que se originaron en América del Norte (1951-2015)

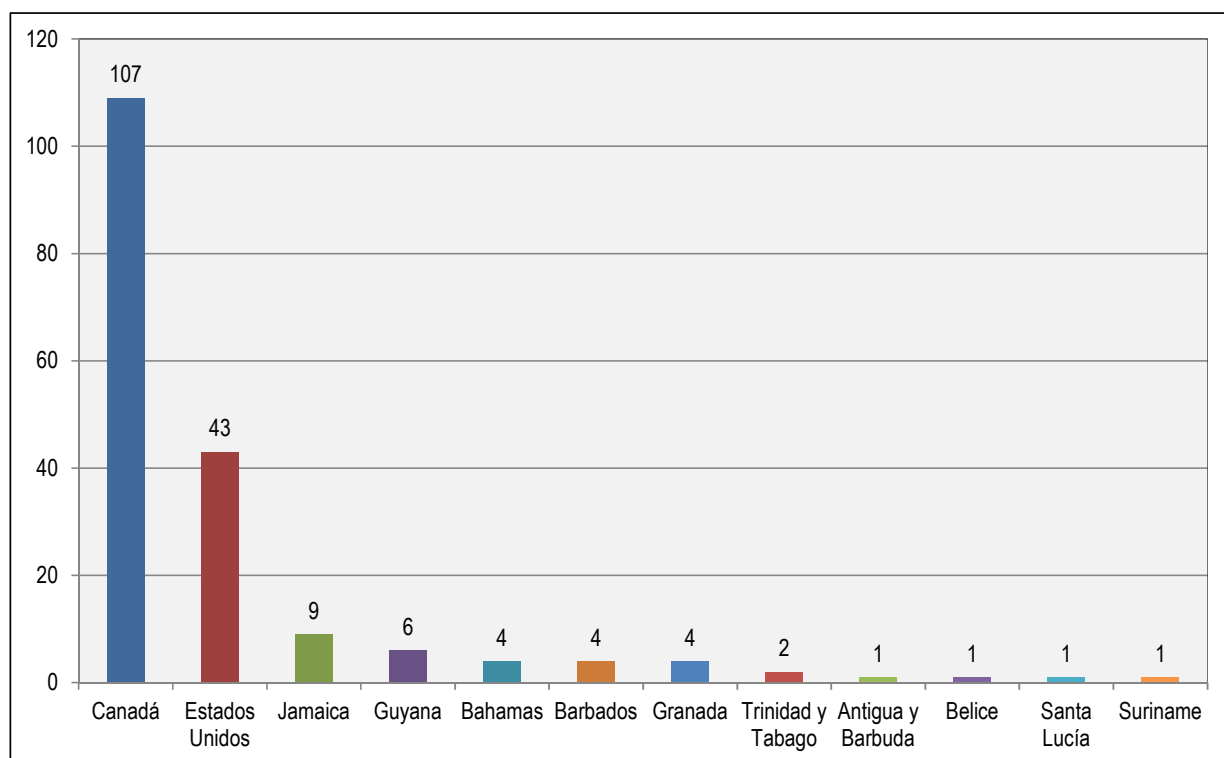


Gráfico 13. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical por regiones (1951-2015)

