



# Consejo de Administración

347.ª reunión, Ginebra, 13-23 de marzo de 2023

Sección Institucional

INS

Decimoséptimo punto del orden del día

## Presentación del informe anual para el periodo 2022 del Comité de Libertad Sindical

### Adenda

1. El presente informe anual se ha elaborado en cumplimiento de la declaración conjunta de los Grupos de Trabajadores y de Empleadores de marzo de 2017, en la cual se determinó que «en base a una adecuada 'aclaración de la función y el mandato del Comité de Libertad Sindical (CLS) [...] en lo referente al mecanismo regular de control de las normas' (Declaración Conjunta de 2015), cada año la Presidencia del CLS puede presentar a la CAS un informe de actividades, posteriormente al informe remitido a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Esta información resultaría importante para que la CAS pueda demostrar la complementariedad entre el comité y las comisiones y además podría limitar la duplicación de procedimientos respecto a los mismos casos».
2. El Comité recuerda que el Consejo de Administración tomó nota de su primer informe anual en junio de 2018 (GB.333/INS/6/3). El Comité tiene el honor de presentar en esta ocasión al Consejo de Administración su sexto informe anual (véase el anexo).
3. El Comité recuerda asimismo al Consejo de Administración la decisión adoptada en relación con la iniciativa relativa a las normas (GB.335/INS/5) en lo que respecta a la presentación del presente informe a la Comisión de Aplicación de Normas (CAS).

### ► Proyecto de decisión

4. **El Comité invita al Consejo de Administración a que tome nota de su sexto informe anual, que abarca el periodo 2022.**

## ▶ Índice

	<b>Página</b>
Anexo: Informe anual del Comité de Libertad Sindical, 2022 .....	5
I. Antecedentes .....	5
II. Apreciación del progreso en los métodos de trabajo y reflexiones en curso .....	5
III. Objetivo del informe anual .....	5
IV. El papel del subcomité del Comité de Libertad Sindical.....	5
V. Terminología de casos y de informes del Comité de Libertad Sindical .....	6
VI. Información estadística sobre el Comité de Libertad Sindical .....	7
VII. Informes examinados en 2022 y acción en seguimiento.....	10
Origen de las quejas y naturaleza de los alegatos.....	10
Casos graves y urgentes .....	12
Llamamientos urgentes .....	12
Respuestas de los Gobiernos .....	13
Casos de progreso .....	17
Observaciones incompletas en los casos pendientes .....	18
El Comité de Libertad Sindical y el mecanismo de control regular .....	18
Conciliación voluntaria .....	18
Misiones.....	19
Asistencia técnica .....	19

## ► Anexo

---

### Informe anual del Comité de Libertad Sindical, 2022

#### I. Antecedentes

1. El Comité de Libertad Sindical (CLS) es un órgano tripartito que fue instituido por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1951. Examina los alegatos de infracción de los principios de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva consagrados en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (preámbulo), en la Declaración de Filadelfia, y según se expresa en la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1970.
2. El Comité está compuesto por seis miembros de cada uno de los grupos del Consejo de Administración (gubernamental, trabajadores y empleadores), y cuenta además con un presidente independiente. Se reúne tres veces al año y está encargado de examinar las quejas presentadas contra los Gobiernos, con independencia de que hayan ratificado o no alguno de los convenios pertinentes de la OIT relativos a la libertad sindical. Las conclusiones formuladas por el Comité en cada caso específico tienen por objeto orientar a los Gobiernos y a las autoridades nacionales para su debate y respecto a las medidas que deben adoptarse para dar seguimiento a sus recomendaciones en el ámbito de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. El procedimiento de queja ante el Comité no tiene por finalidad culpar o castigar, sino lograr que se entable un diálogo tripartito constructivo encaminado a promover el respeto de la libertad sindical en la legislación y en la práctica. Al realizar esta tarea, el Comité toma en consideración los distintos sistemas jurídicos y realidades nacionales.

#### II. Apreciación del progreso en los métodos de trabajo y reflexiones en curso

3. Los miembros del CLS mantuvieron debates activos y constructivos sobre los métodos de trabajo del Comité en unas sesiones especiales que se celebraron en marzo de 2021 y en sus reuniones de marzo y octubre de 2022.

#### III. Objetivo del informe anual

4. Mediante el presente informe se pretende aportar información útil sobre el uso del procedimiento del CLS a lo largo del año, basada en estadísticas y otros detalles relativos al trabajo del Comité, a los progresos logrados y a los casos graves y urgentes examinados por él. El informe cubre el periodo de 2022.
5. Los informes anuales del CLS tienen por objeto mostrar los avances registrados en el uso de este procedimiento especial a lo largo de los años y pueden contrastarse con la base de referencia presentada en el primer informe anual, de 2017.

#### IV. El papel del subcomité del Comité de Libertad Sindical

6. Desde mayo de 2016, el CLS funciona sobre la base del trabajo preparatorio que realiza su subcomité. Este subcomité, cuyas propuestas se presentan al Comité para que resuelva con carácter definitivo, ha reforzado significativamente la gobernanza del Comité en relación con varios aspectos de su trabajo: a) el criterio para examinar casos en forma conjunta; b) la

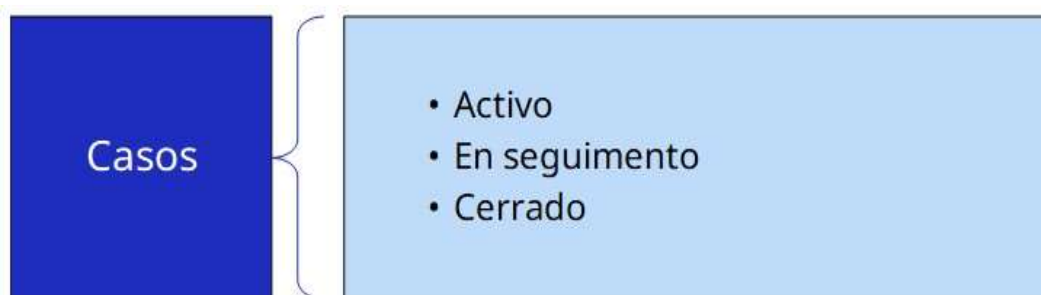
identificación de casos a examinar con prioridad y casos que puedan examinarse en forma conjunta; c) la preparación del orden del día de la siguiente reunión del Comité, procurando asegurar un examen rápido de casos graves y urgentes, así como un cierto equilibrio regional; d) un seguimiento dinámico al efecto dado a sus recomendaciones, y e) una presentación mejorada de la introducción al informe del Comité para comunicar de forma más clara y efectiva sus expectativas a los mandantes. A raíz de las recientes decisiones adoptadas para seguir desarrollando sus procedimientos y prácticas, el subcomité ha revisado un cierto número de quejas a la luz de los criterios elaborados para ayudar a filtrar las quejas para las que consideraba que no estaría en condiciones de formular recomendaciones pertinentes en el marco de su mandato (véase el 393.º informe, párrafo 17) para el año 2022.

## V. Terminología de casos y de informes del Comité de Libertad Sindical

7. El CLS ha reconocido la necesidad de explicar con mayor claridad la terminología utilizada para identificar el estatus de los diferentes casos que se le presentan y para clasificar sus informes cuando examina esos casos. En los párrafos 8, 14 y 15 *infra* se explican con más detalle los términos que aparecen a continuación:

### Clasificación de casos

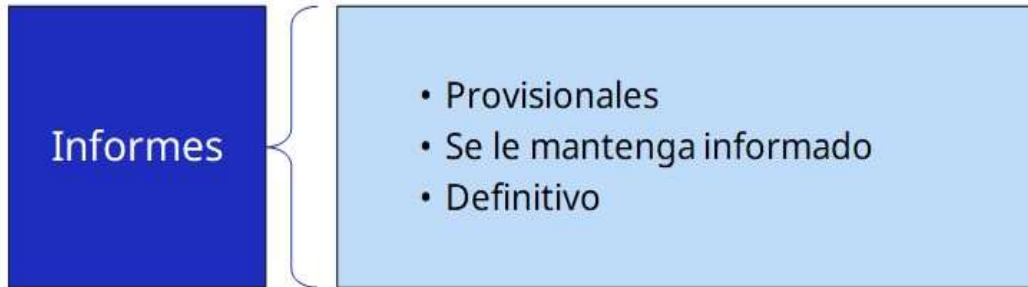
**Casos activos** son aquellos que aún no han sido examinados por el Comité o aquellos que han sido examinados y que el Comité emitió un informe provisional. Los **casos en seguimiento** son aquellos que ya han sido examinados por el Comité y que este ha solicitado a las partes que le proporcionen información sobre el seguimiento dado a sus recomendaciones. Los **casos cerrados** son aquellos que el Comité examinó y emitió un informe definitivo, ya sea tras haber examinado el caso en cuanto al fondo o bien tras haber examinado el seguimiento dado a sus recomendaciones anteriores, habiendo considerado que el caso no requería un examen posterior.



### Clasificación de informes

El Comité emite **informes provisionales** cuando necesita información adicional de las partes. Emite **informes definitivos** cuando determina que no precisa proseguir con su examen de las cuestiones planteadas más allá de las recomendaciones que ha formulado (las cuales pueden incluir un seguimiento del Gobierno a nivel nacional) y el caso queda efectivamente cerrado. Finalmente, el Comité emite informes en los que pide a los Gobiernos y/o a los querellantes que

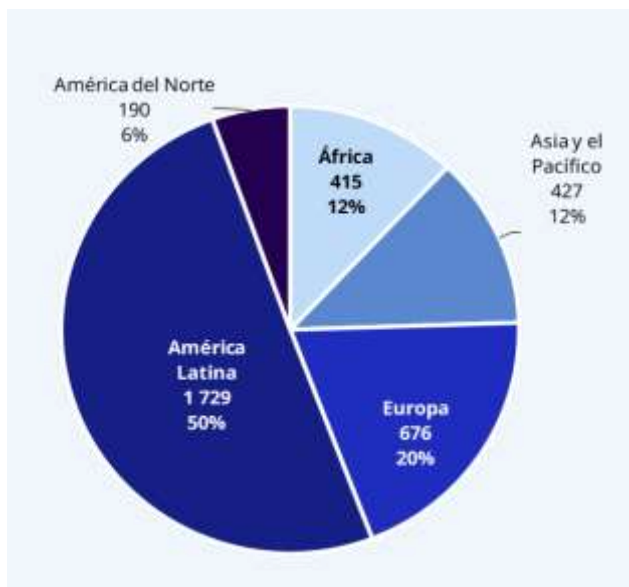
le mantengan informado de la evolución de la situación en aras de examinar más adelante el seguimiento dado a sus recomendaciones.



## VI. Información estadística sobre el Comité de Libertad Sindical

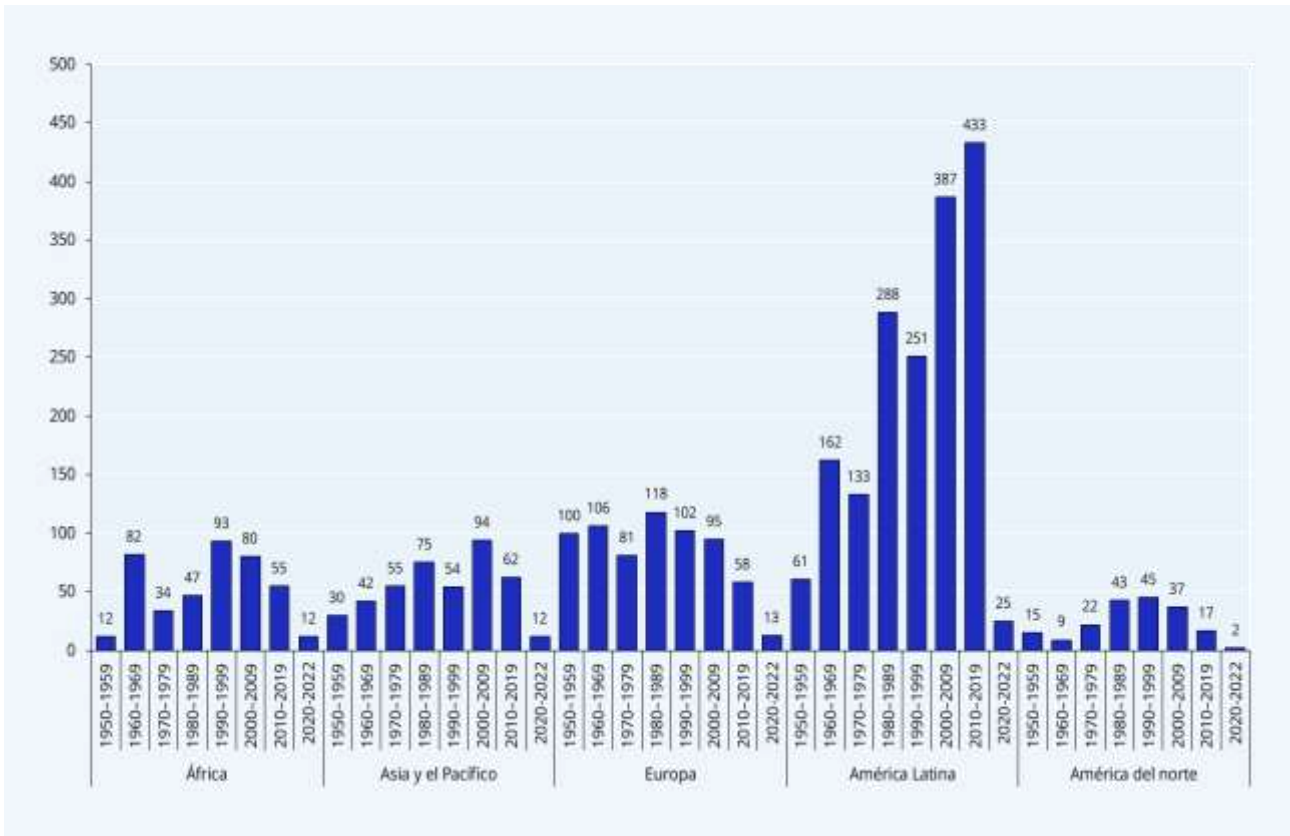
8. El Comité tiene actualmente **114** casos «activos» (que aún no han sido examinados o sobre los cuales se ha presentado un informe provisional) y **166** casos «en seguimiento» (en los que el Comité solicita información sobre el curso dado a sus recomendaciones). **Diez** casos se cerraron por falta de información del denunciante o del Gobierno en los últimos dieciocho meses desde que el Comité examinó este caso. En los gráficos que figuran a continuación se facilitan datos sobre las quejas presentadas ante el Comité desde su institución y por región (véase el gráfico 1), así como por decenios (véase el gráfico 2). Se ofrece asimismo información sobre las quejas presentadas en los dos últimos decenios, también por región (véanse los gráficos 3 y 4). Finalmente, en el último gráfico se refleja el número anual de quejas que fueron presentadas ante el Comité durante los últimos quince años (véase el gráfico 5). Según estos datos cabe observar que, si bien el uso del procedimiento especial tiende a disminuir en Europa, África y Asia, sigue aumentando en América Latina.

► Gráfico 1. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (1951-2022)

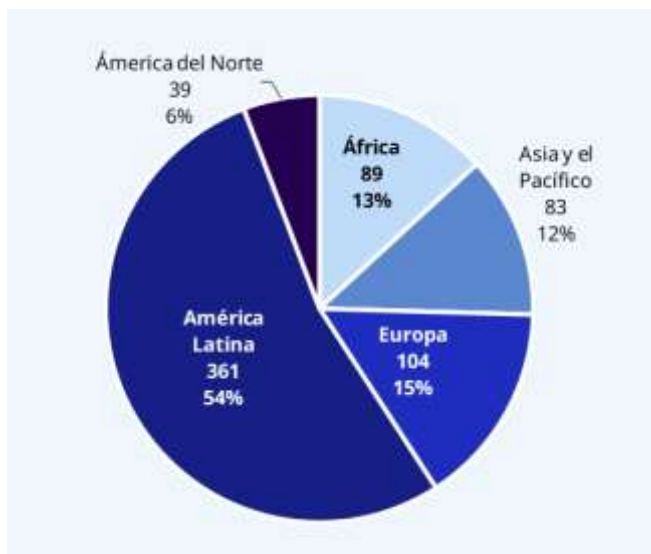


Región	Número de casos	Porcentaje
África	415	12
Asia y el Pacífico	427	12
Europa	676	20
América Latina	1 729	50
América del Norte	190	6
<b>Total</b>	<b>3 437</b>	<b>100</b>

► **Gráfico 2. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (1951-2022) por decenio y por región**

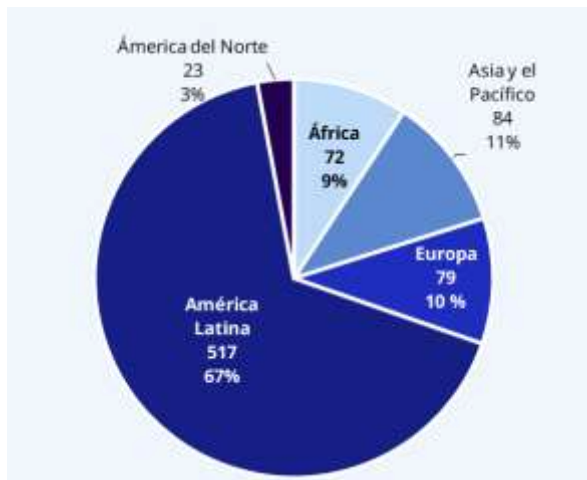


► **Gráfico 3. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (1998-2007)**



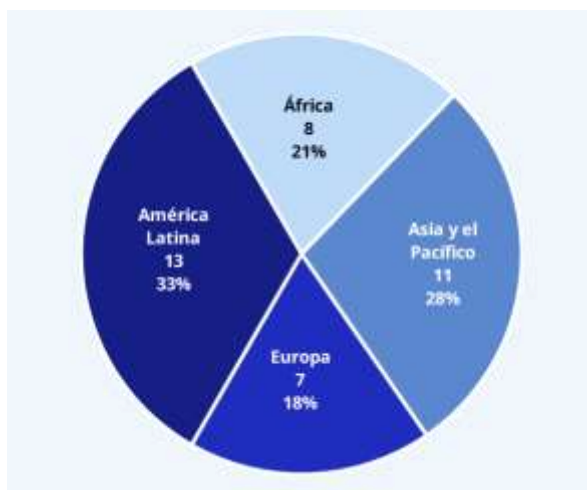
Región	Número de casos	Porcentaje
África	89	13
Asia y el Pacífico	83	12
Europa	104	15
América Latina	361	53
América del Norte	39	6
<b>Total</b>	<b>676</b>	<b>100</b>

► **Gráfico 4. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (2008-2020)**



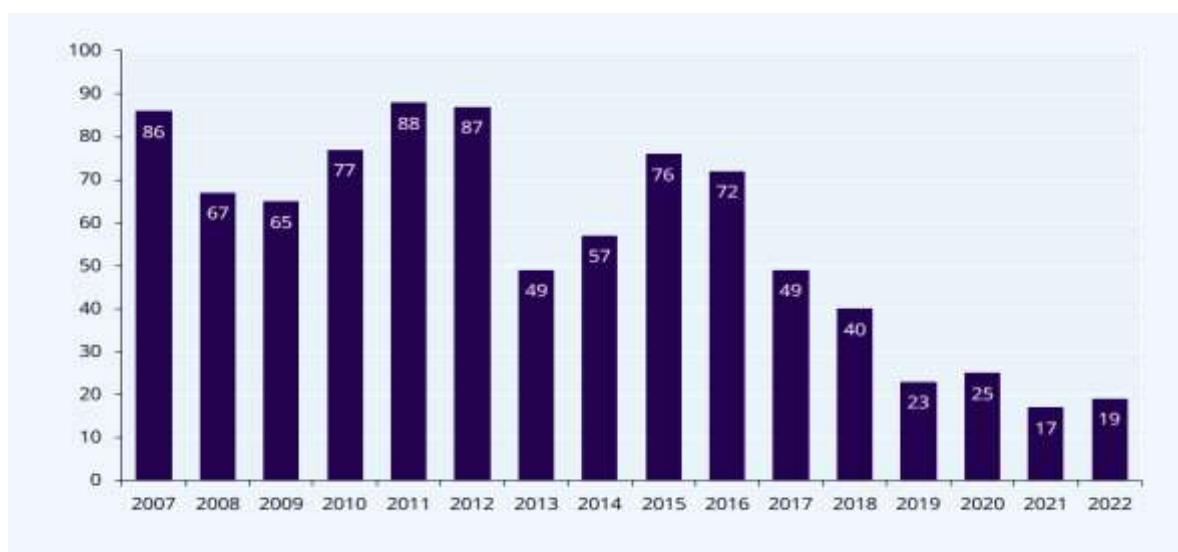
Región	Número de casos	Porcentaje
África	72	9
Asia y el Pacífico	84	11
Europa	79	10
América Latina	517	67
América del Norte	23	3
<b>Total</b>	<b>775</b>	<b>100</b>

► **Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical en 2021-2022 <sup>1</sup>**



Región	Número de casos	Porcentaje
África	8	21
Asia y el Pacífico	11	28
Europa	7	18
América Latina	13	33
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100</b>

► **Gráfico 5. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical por año (2007-2022)**



<sup>1</sup> El análisis periódico de cada década se refiere en este caso a solo dos años.

## VII. Informes examinados en 2022 y acción en seguimiento

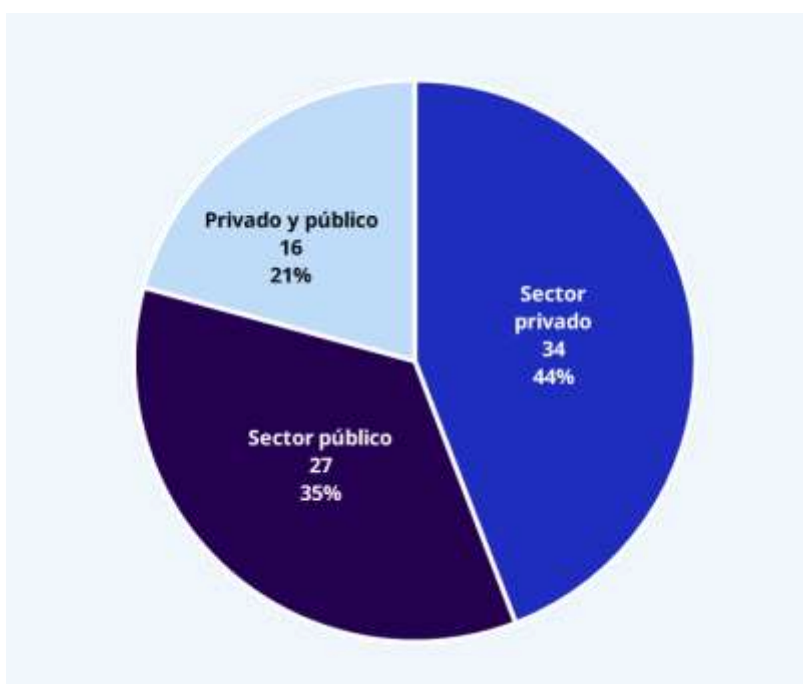
### Origen de las quejas y naturaleza de los alegatos

9. En 2022, el Comité examinó **59** casos, prácticamente todos ellos objeto de quejas presentadas por organizaciones de trabajadores (véase el gráfico 6). El **44** por ciento de estos casos se referían a cuestiones relativas al sector privado, el **35** por ciento al sector público y el **21** por ciento a ambos sectores (véase el gráfico 7). Los alegatos que el Comité examinó con mayor frecuencia en 2022 se referían a: amenazas a los derechos sindicales y a las libertades civiles; la protección contra la discriminación antisindical y la violación de los derechos de negociación colectiva (véase el gráfico 8).

▶ **Gráfico 6. Casos activos presentados por organizaciones de trabajadores u organizaciones de empleadores examinados en 2022**

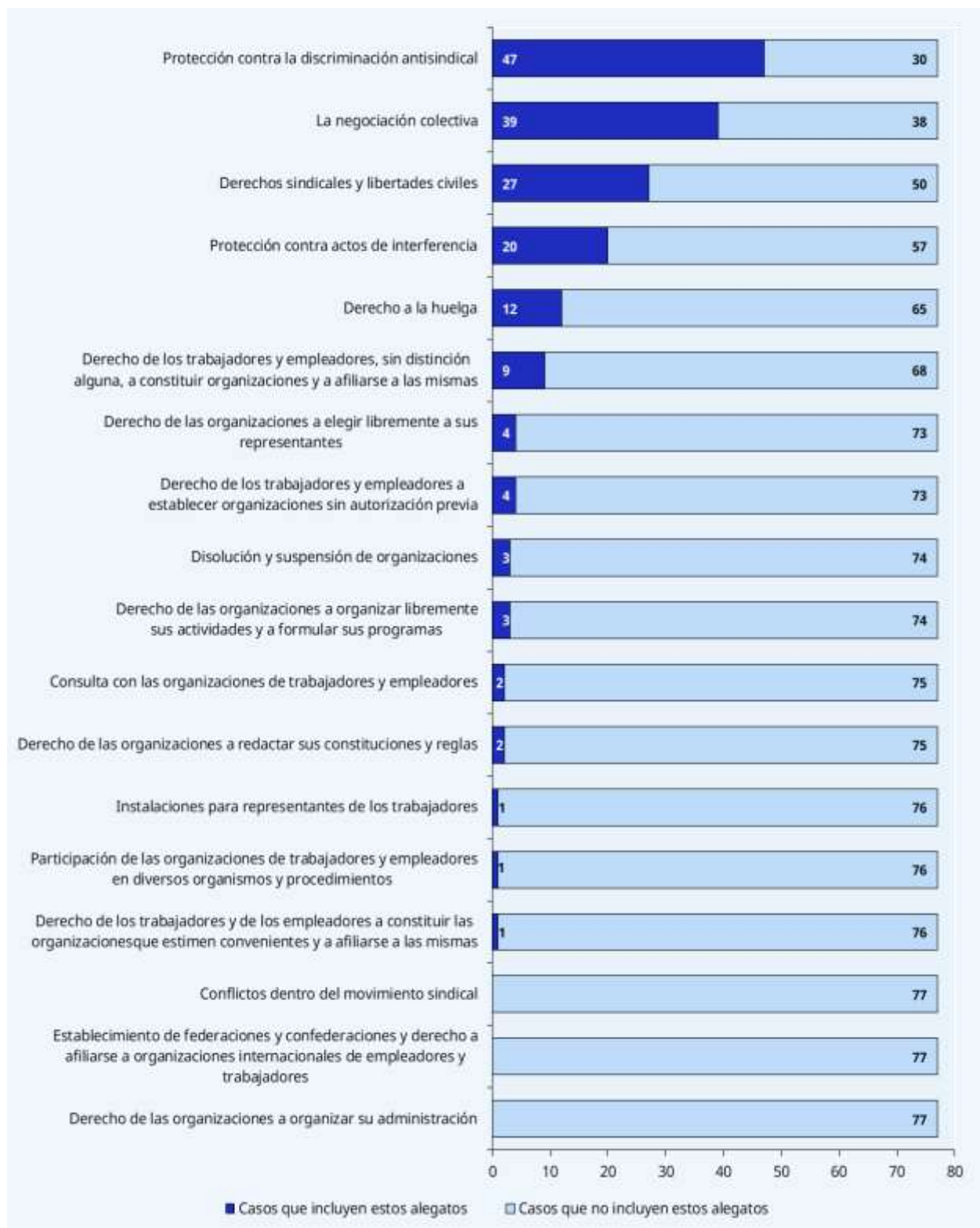


▶ **Gráfico 7. Sector público o sector privado en 2022**





► Gráfico 8. Casos examinados en 2022 en relación con el tipo de alegatos

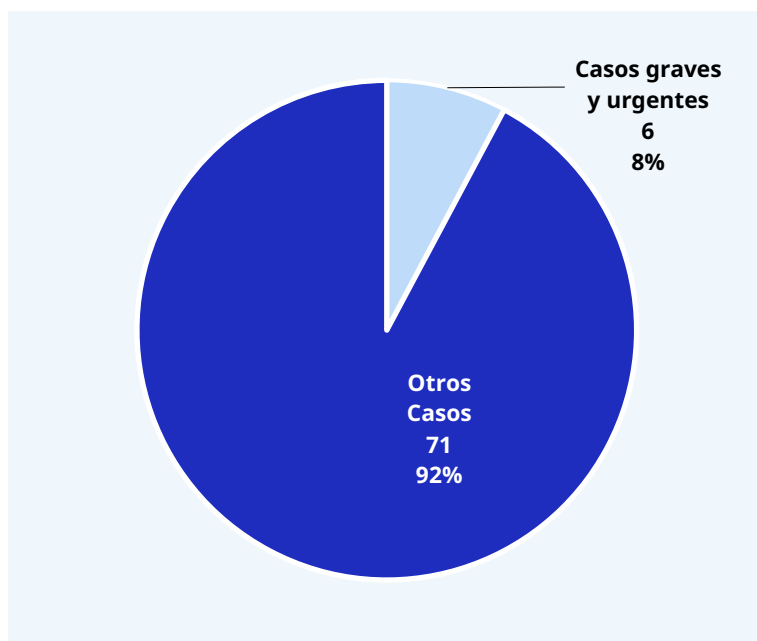


10. En los gráficos 9, 10 y 11 se indican el porcentaje del trabajo del Comité dedicado a los casos graves y urgentes; el número de llamamientos urgentes que resultaron necesarios para señalar a la atención de los Gobiernos la necesidad de que aportasen rápidamente la información solicitada, y el porcentaje de casos tramitados que gozaron del respaldo de organizaciones internacionales para su consideración.

### Casos graves y urgentes

11. La priorización de los casos graves y urgentes, es decir, de los que versan sobre cuestiones que afectan a la vida o a las libertades individuales, sobre condiciones nuevas o cambiantes que coartan la libertad de acción de movimientos sindicales o de organizaciones de empleadores, sobre estados de emergencia continuos, o sobre la disolución de organizaciones, ha demostrado ser eficaz, toda vez que el Comité pudo examinar **seis** casos graves y urgentes pendientes en 2022.

#### ▶ Gráfico 9. Casos graves y urgentes examinados en 2022



### Llamamientos urgentes

12. El Comité realiza llamamientos urgentes cuando notifica a los Gobiernos que, aun en ausencia de respuesta, examinaría sus casos en su siguiente reunión. Durante el año 2022, el Comité realizó 11 llamamientos urgentes y los Gobiernos facilitaron la información necesaria en 4 casos. El Comité insta a todos los Gobiernos concernidos a que sigan cooperando plenamente con sus procedimientos y los alienta a que colaboren de manera proactiva con la Oficina cuando tengan dudas respecto a lo que se espera del procedimiento del Comité. Solicita a la Oficina que siga colaborando con sus oficinas exteriores en aras de propiciar el intercambio de información.

► **Gráfico 10. Casos con llamamientos urgentes en 2022**



► **Gráfico 11. Casos examinados en 2022 que fueron apoyados por organizaciones internacionales**



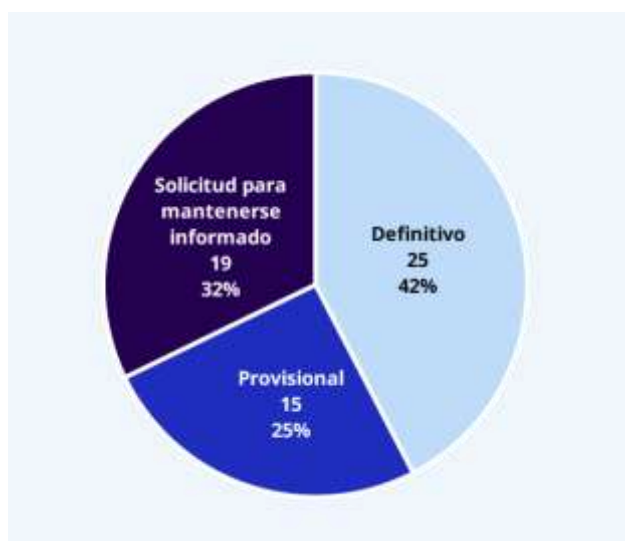
### Respuestas de los Gobiernos

13. Con objeto de obtener respuestas adecuadas y completas de los Gobiernos, el Comité puede recurrir a sus procedimientos (párrafos 60 a 62 y 69) que potencian un diálogo más directo con los Gobiernos, ya sea actuando a través de su presidencia o de un grupo de sus miembros, o bien invitando a los Gobiernos a presentarse ante él con el fin de obtener información más completa sobre las cuestiones tratadas. Incluso en las difíciles circunstancias de la pandemia, en 2022 el Presidente del Comité mantuvo reuniones virtuales con representantes de los Gobiernos de **seis** países.

14. **Casos activos:** Cuando el Comité examina un caso por primera vez, adopta un informe «definitivo» si estima que las cuestiones consideradas precisan un examen más detenido y han sido efectivamente resueltas (quedando a salvo la posibilidad de que dirija recomendaciones al Gobierno a fin de que adopte medidas); un informe «provisional» si necesita información adicional de las partes en la queja, o un informe «en que solicita que se le mantenga informado de la evolución de la situación». En relación con las recomendaciones que formuló en 2022, el Comité examinó **59** casos «activos» y adoptó las siguientes decisiones:

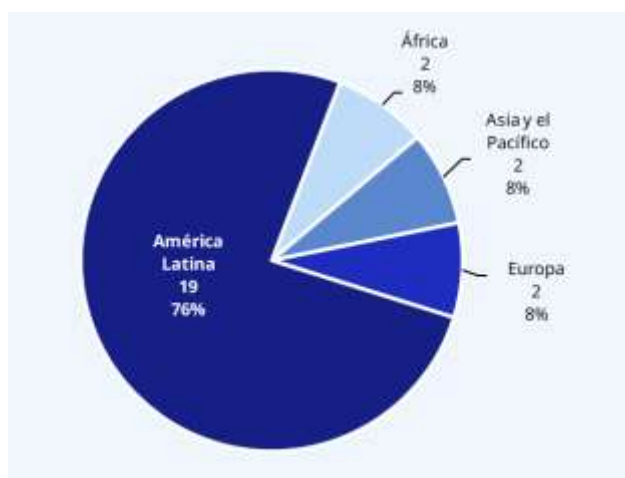
- en **25** casos, el Comité adoptó un informe «definitivo» (casos cerrados);
- en **15** casos, el Comité adoptó un informe «provisional», y
- en **19** casos, el Comité solicitó al Gobierno que lo mantuviera informado de la evolución de la situación (véase el gráfico 12).

► **Gráfico 12. Casos activos: tipos de informes en 2022**



Tipo de informe	Número de casos activos	Porcentaje
Definitivo	25	42
Provisional	15	25
Solicita que se le mantenga informado de la evolución de la situación	19	32
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

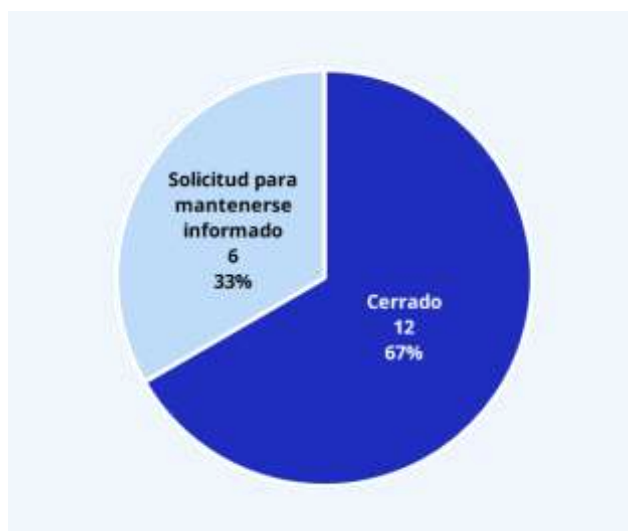
► **Gráfico 13. Informes definitivos por región en 2022**



Región	Informes definitivos	Porcentaje
Europa	2	8
África	2	8
América Latina	19	76
Asia y el Pacífico	2	8
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100</b>

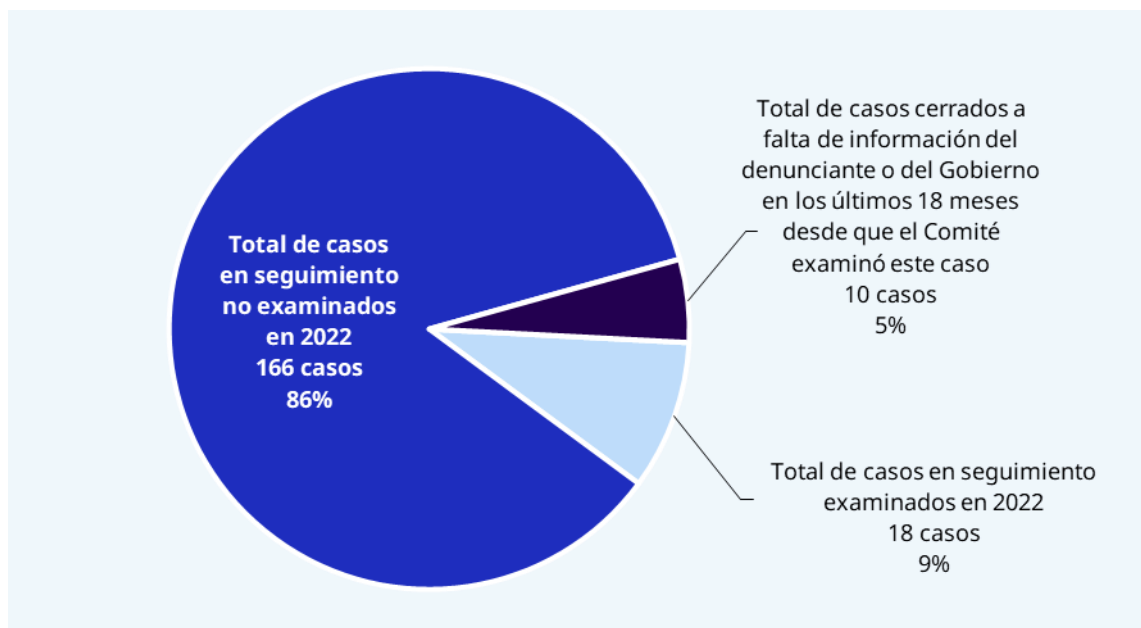
En 2022, el Comité examinó **59** casos activos y presentó un total de **25** informes definitivos: **19** referidos a países de América Latina, **2** a un país de África, **2** a un país de América del Norte y **2** a un país de Europa.

15. **Casos en seguimiento:** El Comité también examinó **18** casos relativos al curso dado a sus recomendaciones en casos «en seguimiento» (previamente examinados). Los casos en seguimiento son «cerrados» cuando las cuestiones planteadas han sido resueltas y el Comité considera que no requieren un examen más detenido, o bien cuando han permanecido inactivos durante dieciocho meses. Además, el Comité puede cerrar casos en cuanto a su seguimiento, pero remitir el examen de sus restantes aspectos legislativos a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). En la sección del informe donde se examina el seguimiento dado a las recomendaciones del Comité se menciona expresamente el cierre de un caso en seguimiento. Los casos en seguimiento también pueden mantenerse en ese estatus después de haberse examinado el curso dado a las recomendaciones del Comité. De los **18** casos «en seguimiento» que examinó en 2022, el Comité cerró **12** (2 de ellos referentes a países de África, 6 a países de América Latina, 2 a países de América del Norte y 2 a un país de Europa), y los **6** casos restantes se mantuvieron «en seguimiento» (véase el gráfico 14). El número total de casos de seguimiento pendientes se indica en el gráfico 15.

▶ **Gráfico 14. Estado de casos en seguimiento examinados en 2022**

Estado de casos en seguimiento	Informes definitivos	Porcentaje
Cerrado	12	67
Caso en seguimiento	6	33
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>100</b>

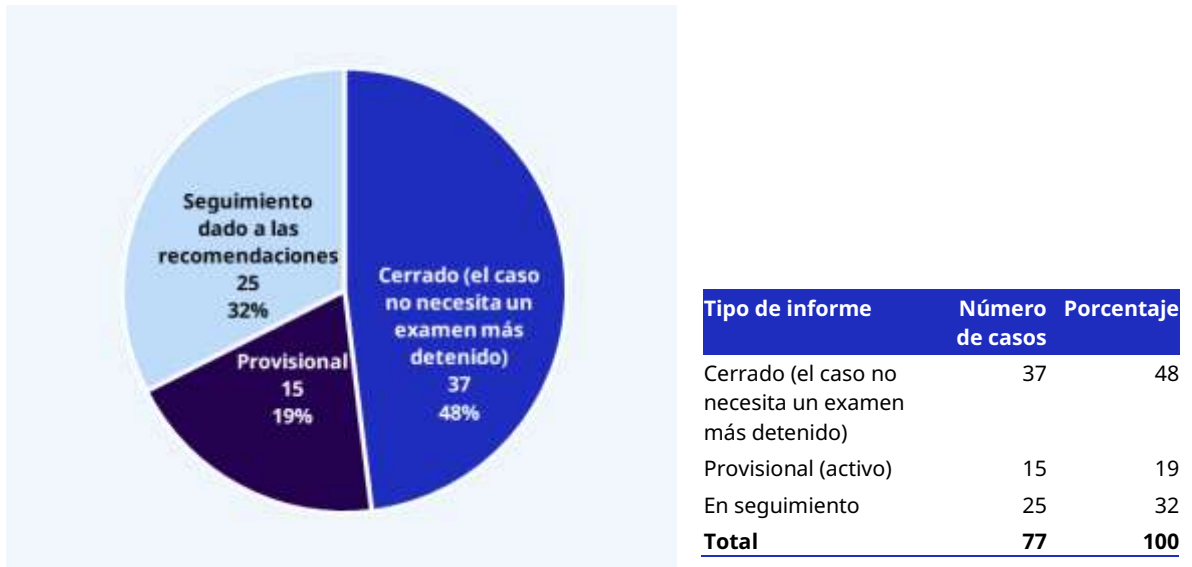
► Gráfico 15. Casos en seguimiento pendientes en 2022



Nota: Hay un total de **166** casos en seguimiento ante el CLS. En 2022 el CLS examinó un total de **18** casos en seguimiento. En total, se cerraron **10** casos por falta de información de la organización querellante o del Gobierno en los últimos dieciocho meses desde que el Comité examinó estos casos. Esta regla se ha aplicado por primera vez en el 393.<sup>er</sup> informe del Comité (marzo de 2021).

16. **Casos cerrados:** De los **77** casos que examinó en 2022 (**59** casos activos y **18** casos en seguimiento), el CLS pudo cerrar **37** (**48** por ciento). En el gráfico 15 se indica el porcentaje de casos que ya no requieren ser examinados por el Comité («informes definitivos» o «casos cerrados») porque las cuestiones planteadas en ellos pueden resolverse eficazmente a nivel nacional, porque las partes han logrado dirimir las, porque los Gobiernos han facilitado informaciones que demuestran el seguimiento efectivo de las recomendaciones del Comité o, sencillamente, porque el Comité no ha concluido que existiera una violación de los principios de la libertad sindical. También es posible cerrar un caso en seguimiento si el Gobierno o la organización querellante concernida no ha aportado información al respecto durante un periodo de dieciocho meses contado desde la decisión del Comité adoptada a esos efectos en noviembre de 2018 o desde el último examen del caso considerado. Esta regla se aplicó por primera vez en el contexto del 393.<sup>er</sup> informe del CLS (marzo de 2021).

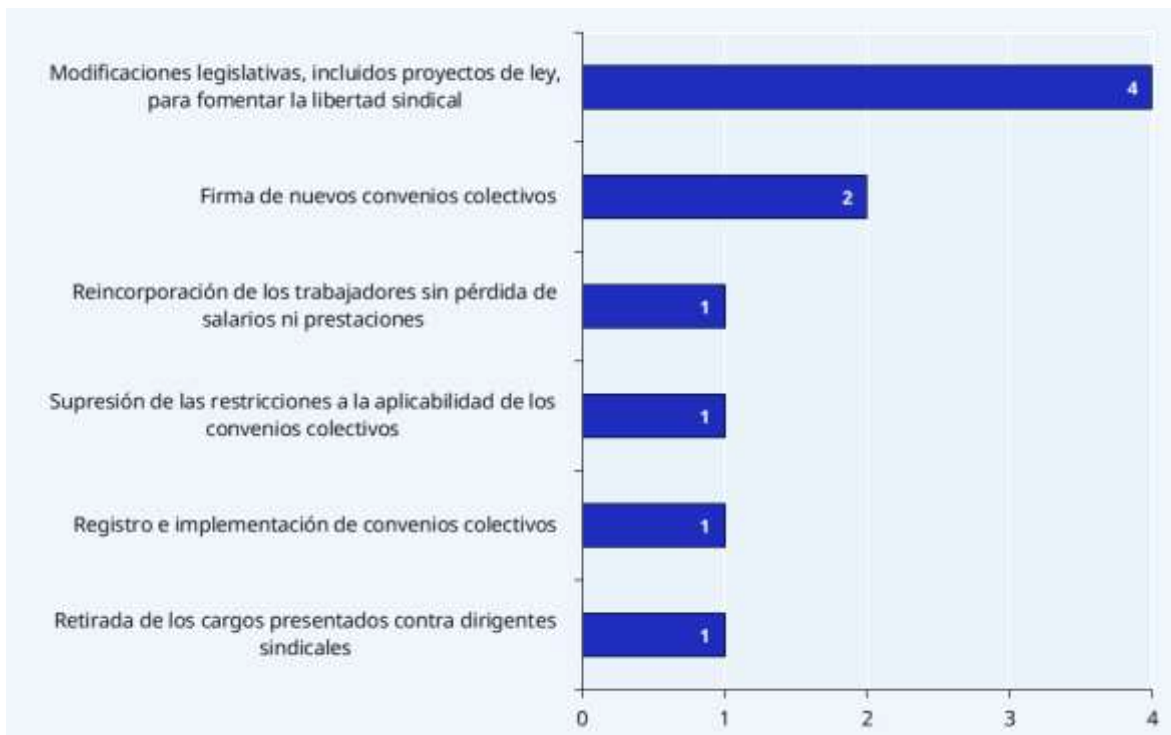
► **Gráfico 16. Estatus de los informes examinados en 2022** (total: activos y en seguimiento)



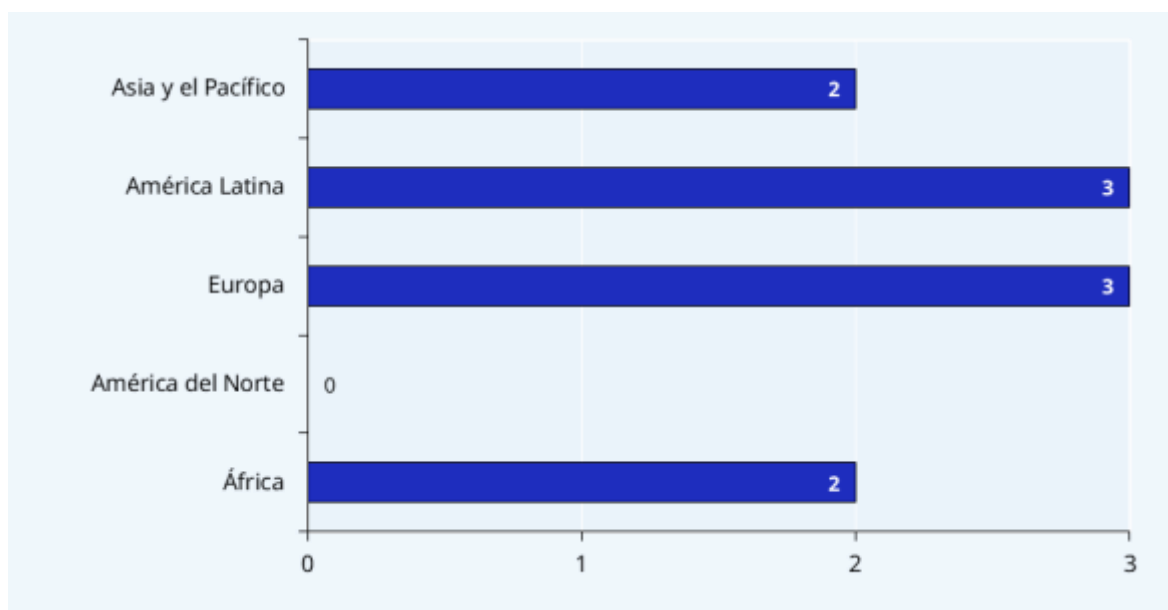
### Casos de progreso

17. Durante el periodo examinado, el Comité tomó nota con interés o satisfacción de progresos importantes. Estos incluyen diversas medidas como, por ejemplo: registro de sindicatos, concesión del estatuto sindical a los sindicatos, modificaciones legislativas para fomentar la libertad de asociación, firma de convenios colectivos, retirada de una acción judicial que pretendía la disolución de un sindicato, fortalecimiento del diálogo social, papel de los comités tripartitos nacionales en el seguimiento de las medidas adoptadas en relación con los actos de violencia antisindical.

► **Gráfico 17. Casos de progreso**



► Gráfico 18. Casos de progreso



### Observaciones incompletas en los casos pendientes

18. Actualmente existen numerosos casos pendientes sobre los cuales los Gobiernos interesados no han facilitado todavía respuestas completas a las quejas presentadas. El Comité también ha solicitado a las organizaciones querellantes que faciliten información específica en relación con **nueve** casos examinados en 2022 y recuerda a las organizaciones querellantes que el examen y el seguimiento eficaces de sus recomendaciones también dependen de la provisión oportuna de la información solicitada.

### El Comité de Libertad Sindical y el mecanismo de control regular

19. El año pasado, el Comité transmitió a la CEACR los aspectos legislativos de **nueve** casos. El Comité toma nota de que, a su propia instancia, esta Comisión ha integrado en la introducción de su informe un cuadro donde se identifican los comentarios en que se ha dado seguimiento a los casos que el Comité le transmitió.

### Conciliación voluntaria

20. En su informe de marzo de 2021, el Comité informó al Consejo de Administración que había decidido adoptar un enfoque de conciliación voluntaria opcional para las quejas, similar al adoptado con respecto a las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT. A partir de ese momento, al acusar recibo de una queja y transmitirla al Gobierno, se ha incluido un párrafo adicional que señala la posibilidad de una conciliación voluntaria opcional que conduciría a la suspensión temporal del examen de la queja durante un periodo de seis meses. Además de esta posibilidad de conciliación voluntaria, desde hace varios años, la OIT viene promoviendo mecanismos tripartitos nacionales para la prevención y resolución de conflictos relativos a las normas internacionales del trabajo, especialmente en lo que se refiere a la libertad sindical y a la negociación colectiva, a petición de los Gobiernos contra los cuales se han presentado quejas. Los órganos de control de la OIT han tomado nota con interés de la utilización de estos mecanismos y han apoyado su utilización en algunos países y ha observado que en varios casos estos mecanismos han resultado muy útiles para prevenir y resolver controversias en el ámbito de la libertad sindical y han servido de marco



para la celebración de convenios colectivos. En su informe de junio de 2022, el Comité tomó debida nota de que las partes en el caso núm. 3425, el Congreso de Sindicatos de Swazilandia (TUCOSWA) y el Gobierno de Eswatini, habían acordado someter el conflicto a conciliación voluntaria a nivel nacional. Esto suspendió la consideración por parte del Comité de la queja por un periodo de hasta seis meses. El Comité también toma nota de que las partes en el caso núm. 3423, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales (ACOLFUTPRO), así como el Gobierno, han acordado remitir el conflicto a una conciliación voluntaria a nivel nacional. Esto suspende el examen de la queja por parte del Comité por un periodo de hasta seis meses. El Comité recuerda que la OIT apoya plenamente la resolución de conflictos a nivel nacional y está disponible para ayudar a las partes a este respecto.

## Misiones

21. Tal como se describe en sus procedimientos especiales (párrafo 67) y con el fin de facilitar el diálogo con los Gobiernos concernidos y de identificar soluciones a las cuestiones planteadas, el Comité puede proponer misiones en los países, que se establecen a invitación de dichos Gobiernos, en las distintas etapas del examen de los casos que se presentan ante el Comité. Estas misiones, llevadas a cabo por representantes designados por el Director General, pueden adoptar la forma de una **misión de contactos preliminares** destinada a transmitir a las autoridades competentes del país la preocupación que suscitan los acontecimientos referidos en la queja; explicando a estas autoridades los principios de libertad sindical que están involucrados y estimulando a las autoridades a que comuniquen, tan pronto como sea posible, una respuesta detallada sobre la queja; una **misión de asistencia técnica** que busca facilitar la comprensión de lo que ha sido solicitado y brindar apoyo para que se lleven a cabo las recomendaciones; o una misión de contactos directos que tiene como fin identificar soluciones a las dificultades surgidas, ya sea durante el examen de un caso o en la fase de las medidas que deben adoptarse en relación con las recomendaciones del Consejo de Administración, y facilitar una apreciación completa de la situación por parte del Comité. En función de las circunstancias particulares del caso, el Comité, cuando lo considere oportuno, también puede proponer a los Gobiernos concernidos que reciban una **misión tripartita de alto nivel** compuesta por miembros tripartitos del Comité. El Comité no ha propuesto **tres** misiones durante el periodo cubierto por el informe anual.

## Asistencia técnica

22. En 2022, el Comité sugirió, en relación con **nueve** casos, que los Gobiernos interesados recurriesen a la asistencia técnica de la OIT para dar curso a las conclusiones y recomendaciones formuladas por él.