



# Consejo de Administración

344.ª reunión, Ginebra, marzo de 2022

Sección Institucional

INS

Decimoquinto punto del orden del día

## Presentación del informe anual para el periodo 2021 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 (véase GB.333/INS/6/3). El Comité tiene el honor de presentar en esta ocasión al Consejo de Administración su quinto 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 quinto informe anual, que abarca el periodo 2021.**

## ▶ Índice

	<b>Página</b>
Anexo: Informe anual del Comité de Libertad Sindical, 2021 .....	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 2021 y acción en seguimiento .....	9
Origen de las quejas y naturaleza de los alegatos .....	9
Casos graves y urgentes.....	12
Llamamientos urgentes.....	12
Respuestas de los Gobiernos.....	13
Casos de progreso.....	16
Observaciones incompletas en los casos pendientes.....	17
El Comité de Libertad Sindical y el mecanismo de control regular .....	17
Conciliación voluntaria .....	17
Misiones .....	18
Asistencia técnica .....	18

## ▶ Anexo

---

### Informe anual del Comité de Libertad Sindical, 2021

#### 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 su presente reunión en marzo de 2022. En la introducción del 397.º informe del Comité se reflejan de manera exhaustiva las decisiones importantes adoptadas a ese respecto.

#### 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 2021.
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

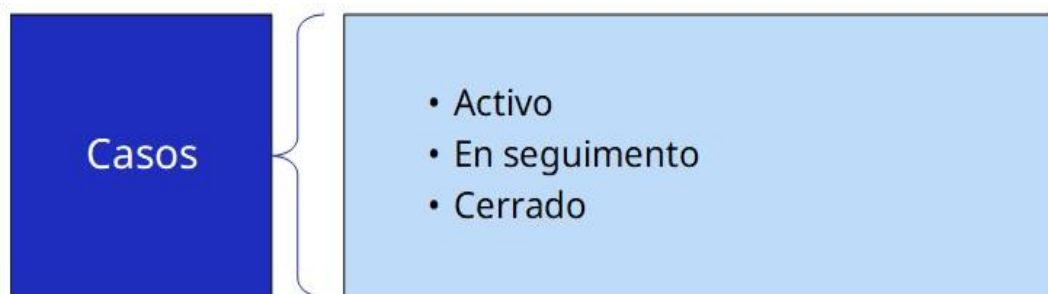
Comité en relación con varios aspectos de su trabajo: *a)* el criterio para examinar casos en forma conjunta; *b)* la identificación de casos a examinar con prioridad y casos que puedan examinarse en forma conjunta; *c)* la preparación del orden del día de la siguiente reunión del Comité, procurando 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.

## 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:

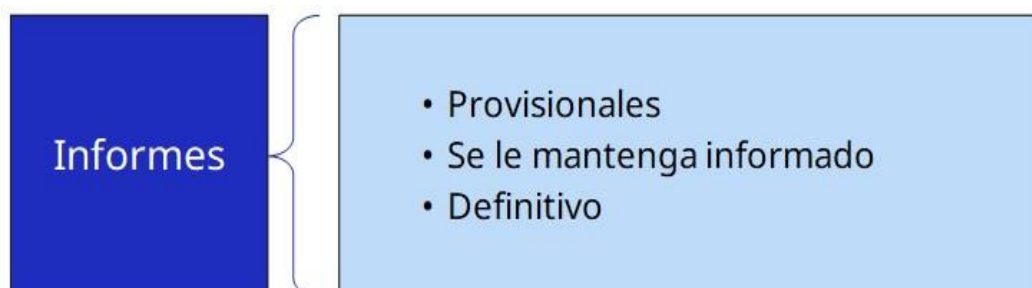
### Clasificación de casos

**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

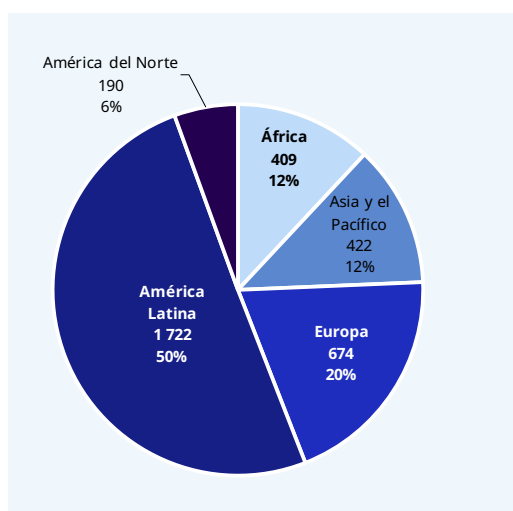
El Comité adopta **informes provisionales** cuando necesita información adicional de las partes. Emite **informes definitivos** cuando determina que no precisa proseguir el examen de las cuestiones planteadas más allá de las recomendaciones que ha formulado (las cuales pueden incluir un seguimiento del 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

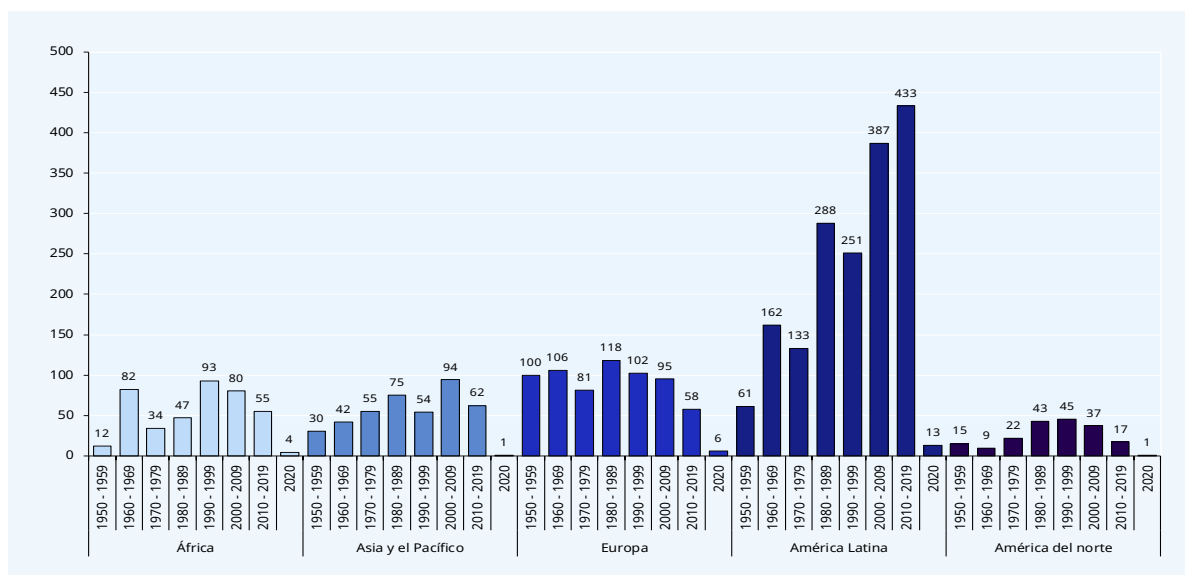
8. El Comité tiene actualmente 138 casos «activos» (que aún no han sido examinados o sobre los cuales se ha presentado un informe provisional) y 163 casos «en seguimiento» (en los que el Comité ha solicitado a los Gobiernos y/o querellantes que proporcionen información sobre el seguimiento dado a sus recomendaciones). En 2021, se cerraron 28 casos en seguimiento por falta de información de parte de los querellantes o del Gobierno en los últimos 18 meses desde que el Comité examinó dichos casos. 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 en el último decenio (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 (1951-2021)**

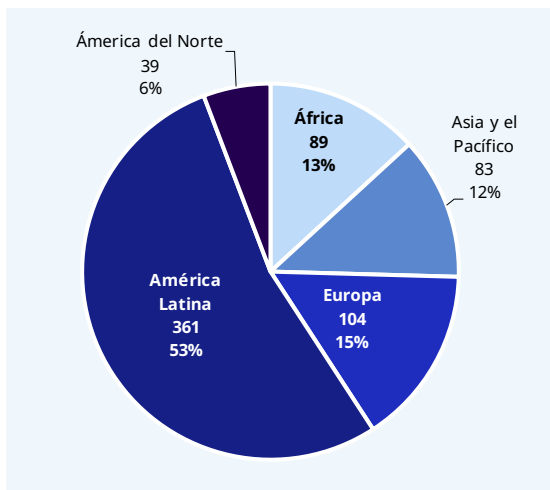


Región	Número de casos	Porcentaje
África	409	12
Asia y el Pacífico	422	12
Europa	674	20
América Latina	1 722	50
América del Norte	190	6
<b>Total</b>	<b>3 417</b>	<b>100</b>

► **Gráfico 2. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (1951-2020) por decenio y por región**

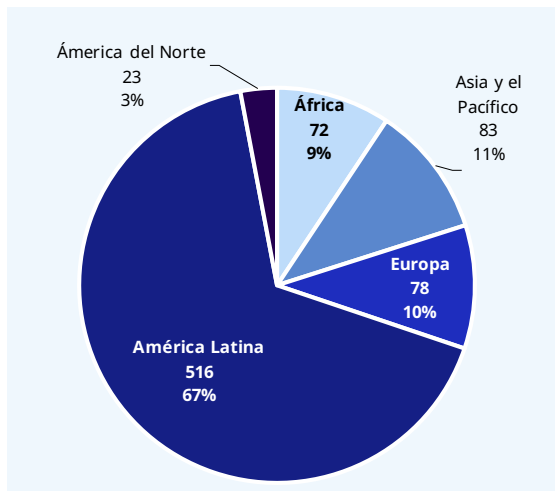


► **Gráfico 3. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (1998-2007)**



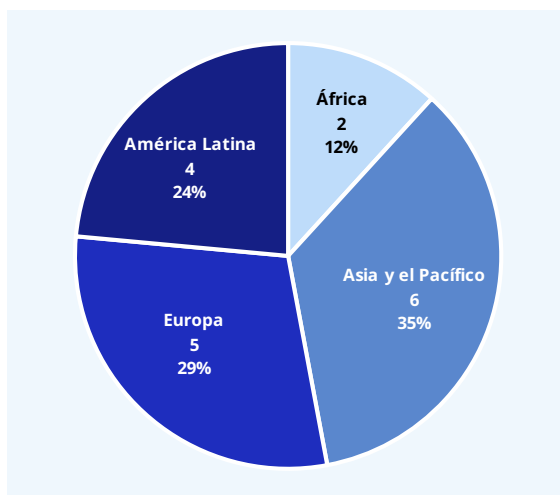
Región	Número de casos	Porcentaje
África	89	13
Asia y el Pacífico	83	12
Europa	104	15
América Latina	361	53
América del Norte	39	6
<b>Total</b>	<b>676</b>	<b>100</b>

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



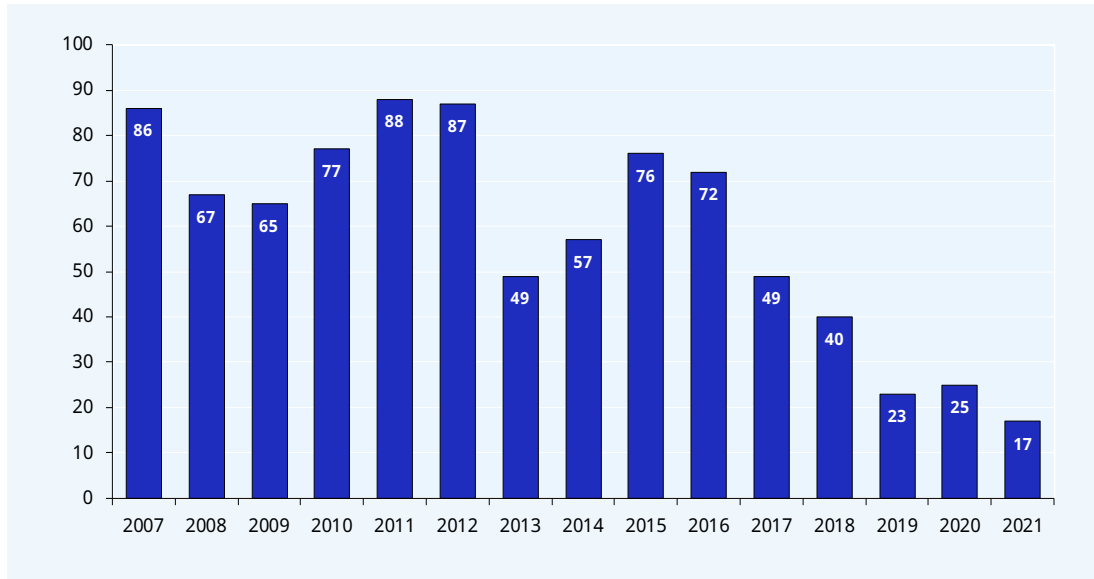
Región	Número de casos	Porcentaje
África	72	9
Asia y el Pacífico	83	11
Europa	78	10
América Latina	516	67
América del Norte	23	3
<b>Total</b>	<b>772</b>	<b>100</b>

► **Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical en 2021**



Región	Número de casos	Porcentaje
África	2	12
Asia y el Pacífico	6	35
Europa	5	29
América Latina	4	24
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

► **Gráfico 5. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical por año (2007-2021)**

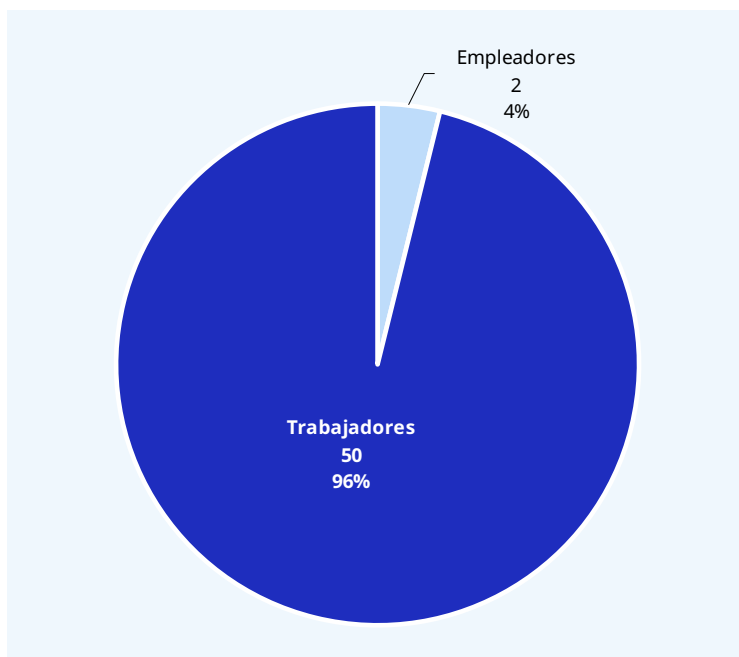


## VII. Informes examinados en 2021 y acción en seguimiento

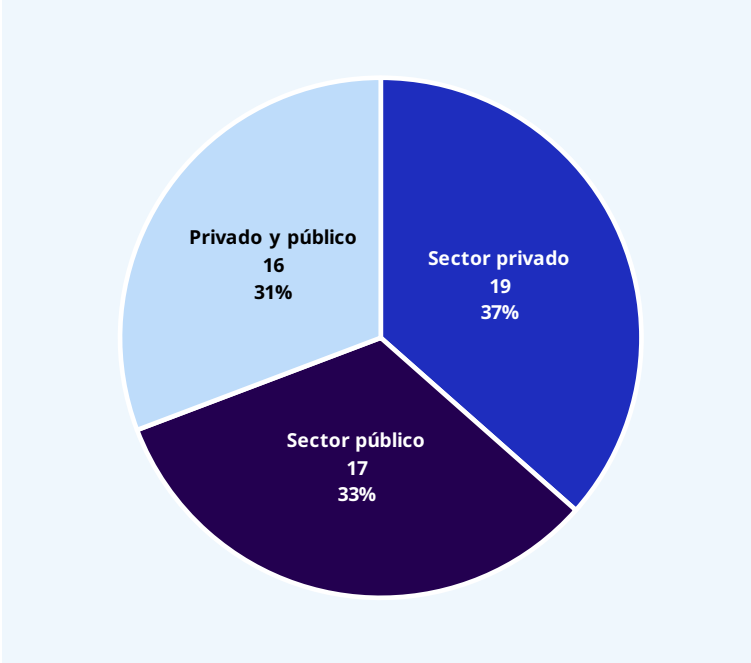
### Origen de las quejas y naturaleza de los alegatos

- En 2021, el Comité examinó 52 casos, prácticamente todos ellos objeto de quejas presentadas por organizaciones de trabajadores (véase el gráfico 6). El 36 por ciento de estos casos se referían a cuestiones relativas al sector privado, el 36 por ciento al sector público y el 27 por ciento a ambos sectores (véase el gráfico 7). Los alegatos que el Comité examinó con mayor frecuencia en 2021 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 2021**



► Gráfico 7. Sector público o sector privado en 2021





► Gráfico 8. Casos examinados en 2021 en relación con el tipo de alegatos

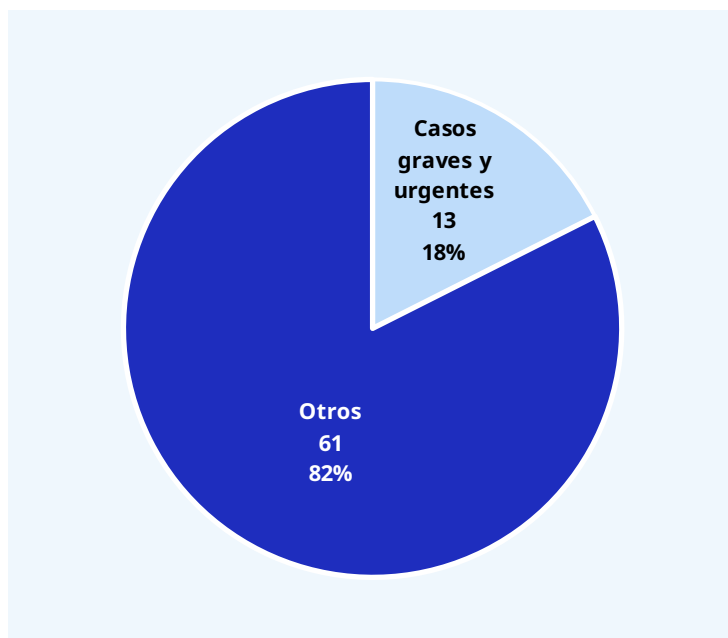


10. En los gráficos 9, 10 y 11 se indican el porcentaje del trabajo del Comité dedicado a los casos graves y urgentes; el número de llamamientos urgentes que resultaron necesarios para señalar a la atención de los Gobiernos la necesidad de que aportasen rápidamente la información solicitada, y el porcentaje 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 10 casos graves y urgentes pendientes en 2021.

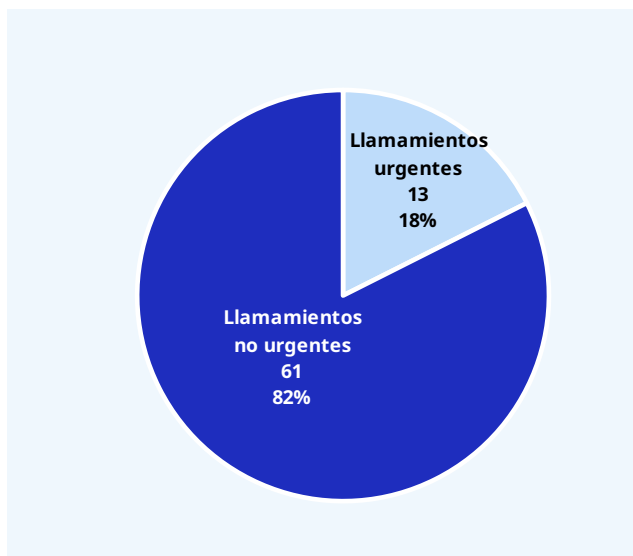
#### ► Gráfico 9. Casos graves y urgentes examinados en 2021



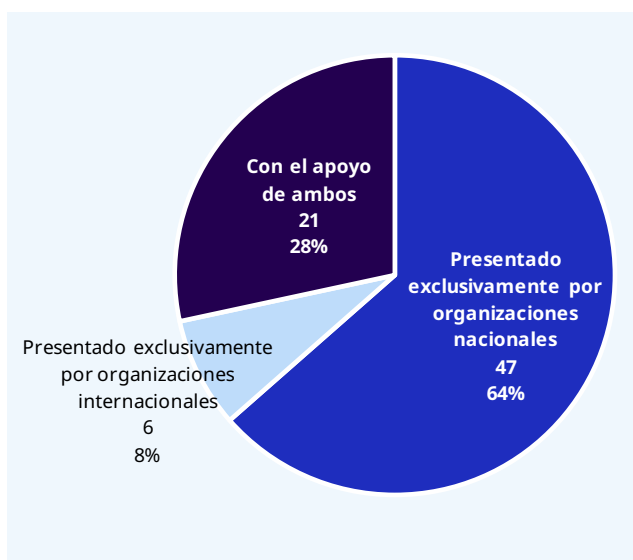
### Llamamientos urgentes

12. Después de que se le dirigiera 13 llamamientos urgentes, un Gobierno (al cual el Comité debió notificar que, aun en ausencia de respuesta, examinaría su caso en su siguiente reunión) facilitó la información necesaria; ello demuestra el impacto positivo que tiene esta herramienta cuando, además, el Comité indica claramente en su informe los plazos señalados a los Gobiernos para que envíen sus respuestas. El Comité insta a todos los Gobiernos interesados 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 2021**



► **Gráfico 11. Casos examinados en 2021 que fueron apoyados por organizaciones internacionales**



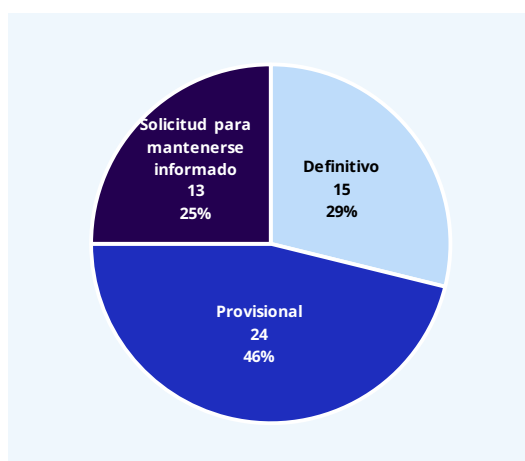
## Respuestas de los Gobiernos

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 2021 el Presidente del Comité mantuvo reuniones virtuales con representantes de los Gobiernos de diez 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 bien un informe «en que solicita que se le mantenga informado de la evolución de la situación» de modo de poder

darle seguimiento más adelante a las recomendaciones dadas. En relación con las recomendaciones que formuló en 2021, el Comité examinó 52 casos «activos» (véase el gráfico 12) y adoptó las siguientes decisiones:

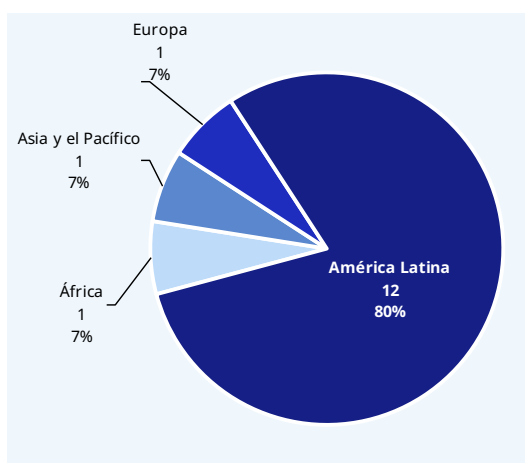
- en 15 casos, el Comité adoptó un informe «definitivo» (casos cerrados);
- en 24 casos, el Comité adoptó un informe «provisional», y
- en 13 casos, el Comité solicitó al Gobierno que lo mantuviera informado de la evolución de la situación.

► **Gráfico 12. Casos activos: tipos de informes en 2021**



Tipo de informe	Número de casos activos	Porcentaje
Definitivo	15	29
Provisional	24	46
Solicita que se le mantenga informado de la evolución de la situación	13	25
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

► **Gráfico 13. Informes definitivos por región en 2021**



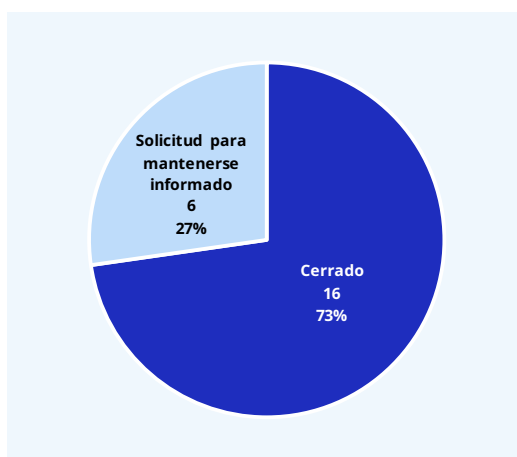
Región	Informes definitivos	Porcentaje
Europa	1	7
África	1	7
América Latina	12	80
Asia y el Pacífico	1	7
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

Nota: En 2021, el Comité examinó 52 casos activos y presentó un total de 15 informes definitivos: 12 referidos a países de América Latina, uno a un país de África, uno a un país de Asia y el Pacífico y uno a un país de Europa.

15. **Casos en seguimiento:** El Comité también examinó 22 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

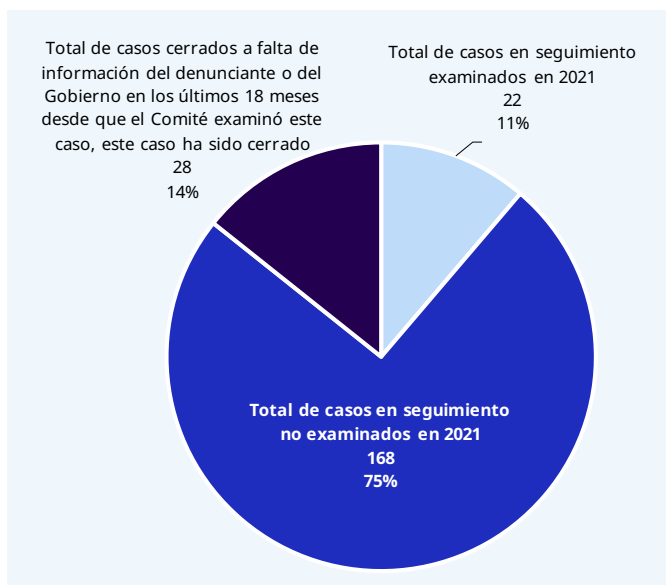
seguimiento. Los casos en seguimiento también pueden mantenerse en ese estatus después de haberse examinado el curso dado a las recomendaciones del Comité. De los 22 casos «en seguimiento» que examinó en 2021, el Comité cerró 16 (tres de ellos referentes a países de África, 12 a países de América Latina y uno a un país de Asia y el Pacífico), y los seis 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 2021**



Estado de casos en seguimiento	Informes definitivos	Porcentaje
Cerrado	16	73
Caso en seguimiento	6	27
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100</b>

► **Gráfico 15. Casos en seguimiento pendientes en 2021**

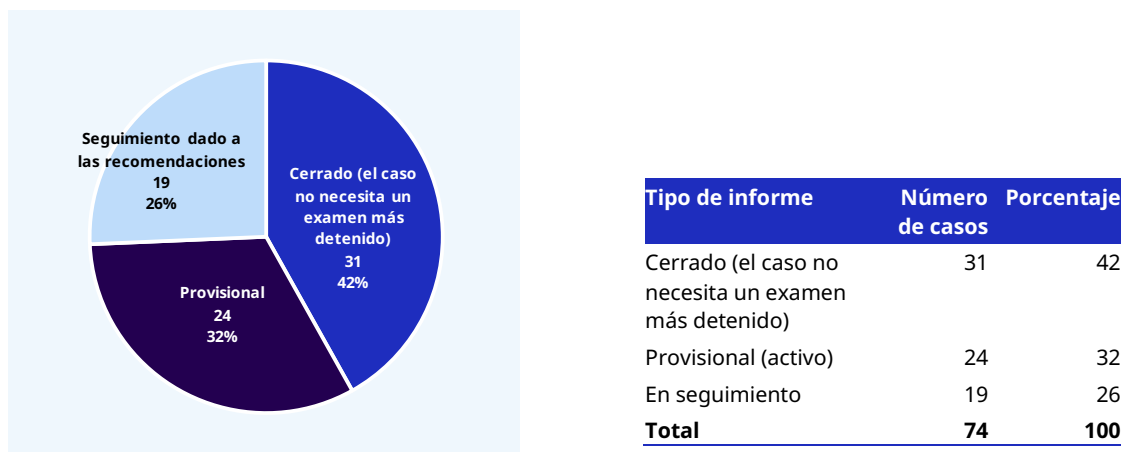


Nota: Hay un total de 163 casos en seguimiento ante el CLS. En 2021 el CLS examinó un total de 22 casos en seguimiento. En total, hay 28 casos cerrados por falta de información de los querellantes o del Gobierno en los últimos dieciocho meses desde que el Comité examinó dichos casos. Esta regla se ha aplicado por primera vez en su 393.º informe (marzo de 2021).

16. **Casos cerrados:** De los 74 casos que examinó en 2021 (52 casos activos y 22 casos en seguimiento), el CLS pudo cerrar 31 (42 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 interesada 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, posteriormente, desde el último examen del caso considerado. Dadas las actuales circunstancias debidas a la pandemia, que han impedido la comunicación efectiva de las partes en el procedimiento especial de quejas, esta regla se aplicó por primera vez en el contexto del 393.º informe del CLS (marzo de 2021).

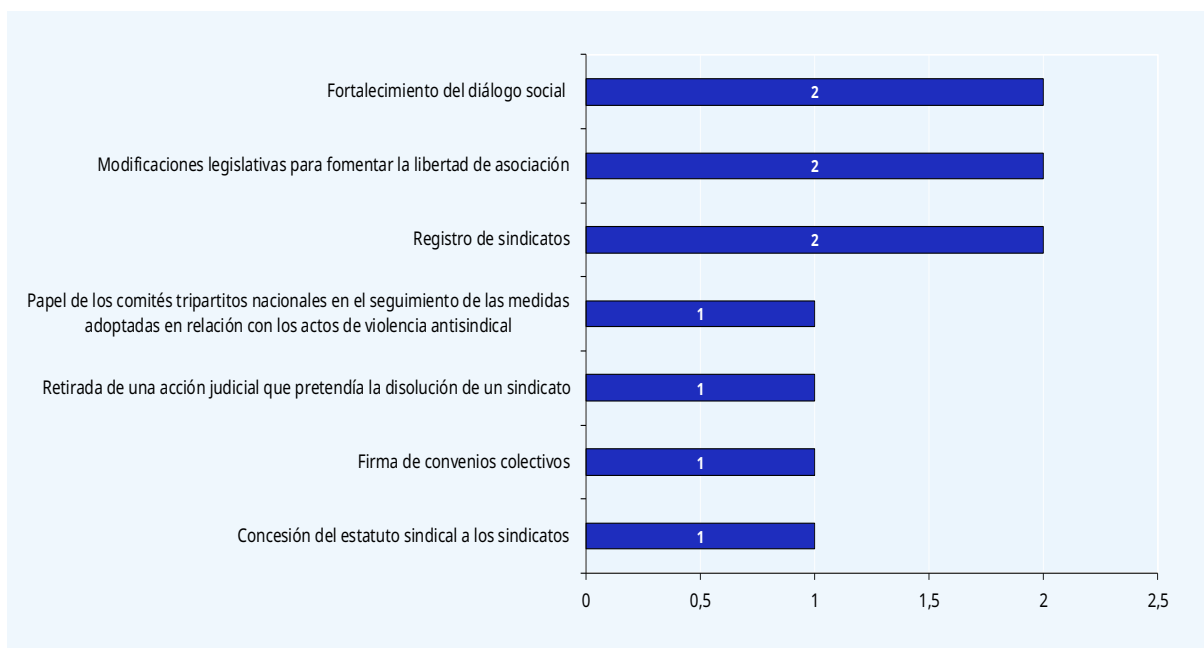
► **Gráfico 16. Estatus de los informes examinados en 2021 (total: activos y en seguimiento)**

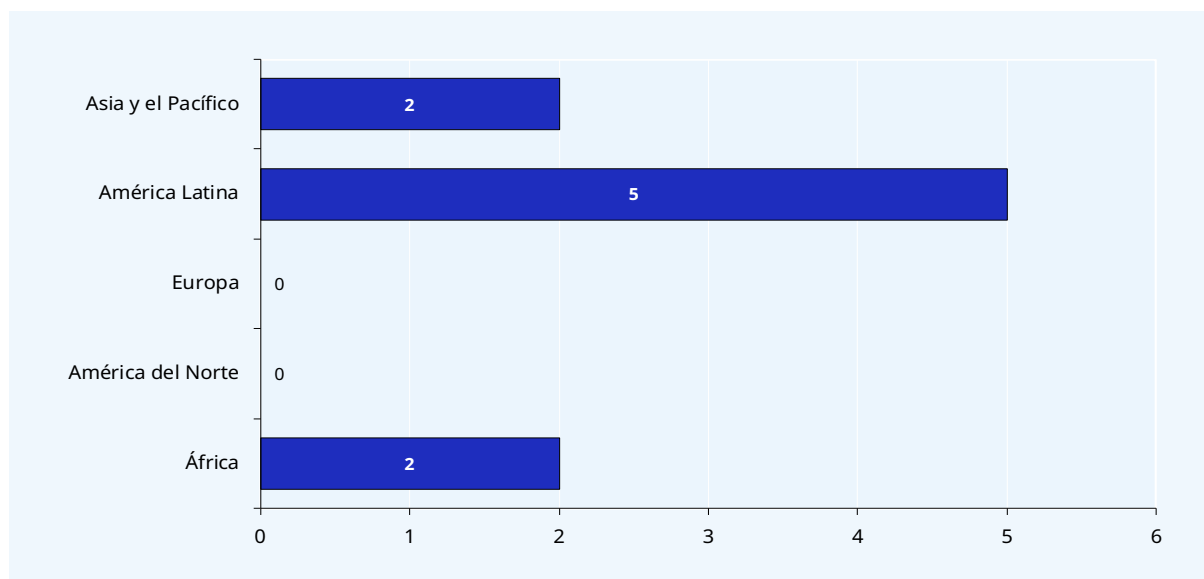


### Casos de progreso

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 en 2021**

### 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 10 casos examinados en 2021 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 ocho 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 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.

## 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 ninguna misión durante el periodo cubierto por el informe anual.

## Asistencia técnica

22. En 2021, el Comité sugirió, en relación con cinco casos, que los Gobiernos interesados recurriesen a la asistencia técnica de la OIT para dar curso a las conclusiones y recomendaciones formuladas por él.