



EL PROCEDIMIENTO DE QUEJA EN EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA OIT

TATSIANA USHAKOVA 

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Universidad de Alcalá
tatsiana.ushakova@uah.es*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Orden y forma clásica. 3. Aventura y forma ambigua. 4. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN: El presente estudio pretende analizar el estado actual del procedimiento especial de queja en el marco del sistema de supervisión y control de la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, señala las perspectivas de su futuro desarrollo, en particular en atención de la naturaleza jurídica y las propuestas de reforma de dicho procedimiento. El texto se divide en dos partes y sigue el planteamiento metodológico de dos tendencias interiormente opuestas dentro de la dialéctica de forma y apertura, orden y aventura, forma clásica y forma ambigua.

PALABRAS CLAVE: Organización Internacional del Trabajo (OIT), estándares internacionales del trabajo, mecanismos de supervisión, procedimientos especiales, queja.

THE COMPLAINT PROCEDURE IN THE ILO SUPERVISION AND CONTROL SYSTEM

ABSTRACT: This study seeks to analyse the current state of the special complaint procedure within the framework of the International Labour Organization's supervisory and control system. It also explores the prospects for its future development, particularly in light of the procedure's legal nature and the reforms proposed for its improvement. The text is organised in two parts and follows a methodological approach that reflects two internally opposing tendencies within the dialectic of form and openness, order and exploration, classical form and ambiguous form.

KEYWORDS: International Labour Organization (ILO), international labour standards, supervisory mechanisms, special procedures, complaint.

Recibido: 05/11/2025

Aceptado: 16/12/2025

1. Introducción

El objetivo de este estudio consiste en analizar el estado actual del procedimiento de queja en el marco del sistema de supervisión y control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y señalar las perspectivas de su futuro desarrollo. De este modo, contribuye no solo a la reflexión

sobre el conjunto normativo producido y cultivado por la OIT durante su larga existencia, sino también sobre el destino de la propia Organización.

Las dos partes del presente estudio siguen la lógica del método señalado en la *Obra abierta* de Umberto Eco, con el núcleo metodológico del planteamiento que se halla “dentro de la dialéctica de forma y apertura, orden y aventura, forma clásica y forma ambigua, vistas no como sucesivas históricamente, sino como dialécticamente opuestas en el interior de la obra...”¹.

El procedimiento de queja es uno de los tres mecanismos de control especiales² de la OIT, junto con el procedimiento de reclamación y el procedimiento por vulneración de la libertad sindical ante el Comité de Libertad Sindical (CLS). Al igual que el procedimiento de reclamación, se concibió en el Tratado de Versalles y, posteriormente, pasó a formar parte del texto constitucional de la Organización.

En los primeros cuarenta años de su existencia, la OIT se apoyó, casi exclusivamente, en los mecanismos de control periódico, cuya eficacia se vio reforzada por la creación, en 1926, de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Reclamaciones (CEACR) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (CAN)³.

Con anterioridad a los años 60, se plantearon varias reclamaciones de carácter técnico y tan solo una queja. Esa primera tentativa tuvo lugar en 1934 y se refería a las horas de trabajo en el sector ferroviario en India⁴. Se resolvió en la fase inicial, debido al compromiso del Gobierno de adoptar las medidas pertinentes⁵. De hecho, la inmensa mayoría de las quejas presentadas hasta ahora⁷ se han resuelto de este modo, sin llegar a la constitución de la comisión de encuesta.

Hay que señalar que el aumento exponencial del número de quejas presentadas en los últimos años se debe al registro 27 veces de la queja presentada por el delegado sindical de Belarús, que iba dirigida contra todos los Estados miembros de la UE por vulneración del Convenio núm. 111 sobre la discriminación y del Convenio núm. 122 sobre la política del empleo, en conexión con las sanciones aplicadas contra este país⁸.

¹ ECO, U., “Obra abierta: el tiempo, la sociedad”, en ECO, U., *Obra abierta*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1992, p. 14.

² En este trabajo, se opta por el término “procedimientos especiales”, y se descartan los adjetivos “irregulares” o “extraordinarios”. Ante todo, la propia Organización utiliza esta terminología en su página oficial. Además, se guarda la coherencia con la opción “control periódico” frente al “control regular” y, por ende, “irregular”, que, en este caso, dista del uso mayoritario en la página oficial de la OIT. A nuestro juicio, los adjetivos “regular” e “irregular” contienen una connotación negativa, por referencia a los sinónimos “legal” e “ilegal”. Asimismo, se descarta la referencia al control “ordinario” y “extraordinario”, ya que es bastante frecuente el recurso a los mecanismos del llamado control “extraordinario”.

³ ILO, *Resolution Concerning the Methods by which the Conference can make use of the reports submitted under Article 408 of the Treaty of Versailles*, International Labour Conference Resolution submitted by the Committee on Article 408, Proceedings of the 8th Session, Vol. 1, International Labour Office, Geneva, 1926; SAMSON, K., “The ‘Berufsverbot’ problem revisited – Views from Geneva and Strasbourg”, in JAVILLIER, J. C.; GERNIGON, B. (Dirs.), POLITAKIS, G. P. (Coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004, p. 21.

⁴ Queja relativa al cumplimiento por India del Convenio núm. 1, sobre las horas de trabajo (industria), de 1919, presentada por el delegado trabajador de India, *B.O.* Vol. XX, núm. 1(1935), p.15.

⁵ SAMSON, Loc. cit., p. 21.

⁶

⁷ Véase la lista completa de quejas en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50011:::NO:::> [Acceso: 15 de julio de 2025].

⁸ La queja se presentó por carta de 8 de junio de 2022, por el presidente de la Federación de Sindicatos de Belarús y delegado acreditado ante la 110^a reunión de la CIT. Se alegaba el incumplimiento del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) por el Gobierno de cada uno de los países de la Unión Europea (UE). Dicha queja resultó inadmisibles, dado que no se interpuso durante la reunión de la CIT y, debido a este hecho, y desde el punto de vista formal, no se consideraba presentada por un delegado de la Conferencia. Desde el punto de vista material, no se incorporaba una causa válida según el art. 26, puesto que no se alegaba que los Estados de la UE no han adoptado medidas en el territorio nacional para cumplir los convenios indicados. OIT: *Informes de*

El procedimiento de queja se regula en los arts. 26 a 34 de la Constitución de la OIT. En virtud de estas normas, puede presentarse una queja contra un Estado Miembro, por incumplimiento de un Convenio que haya ratificado, por otro Estado Miembro que hubiese ratificado el mismo Convenio. Del mismo modo, son competentes para iniciar el procedimiento el Consejo de Administración en el marco de sus atribuciones y un delegado o una delegada de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). Como puede observarse, es uno de los casos poco frecuentes en el plano internacional, y único en el sistema de supervisión y control de la OIT, cuando una persona física está facultada para presentar una queja, aunque se trata de un representante del Gobierno o de las organizaciones de los trabajadores o de los empresarios⁹.

Tras recibir la queja, el Consejo de Administración puede constituir una comisión de encuesta, compuesta por tres miembros independientes¹⁰. Dicha comisión se halla encargada de llevar a cabo una investigación profunda de la queja, estudiando todos los hechos y formulando recomendaciones sobre las medidas que deben tomarse para tratar los problemas planteados.

La comisión de encuesta representa el mecanismo de control de más alto nivel de la OIT. Por lo tanto, se recurre a ella cuando un Estado Miembro comete violaciones graves y persistentes y se niega reiteradamente a adoptar medidas para poner fin a esta situación. Hasta la fecha, se han constituido quince comisiones de encuesta¹¹.

2. Orden y forma clásica

El procedimiento de queja es una pieza muy valiosa en el sistema de supervisión de la OIT. En el desarrollo histórico de este mecanismo, se observa una clara evolución hacia el modelo tripartito. Diseñado inicialmente en los arts. 411-420 de la Parte XIII del Tratado de Versalles, se abre anunciando el derecho a presentar la queja de los Estados miembros de la OIT¹². Tan solo en el párrafo

la Mesa del Consejo de Administración, Decimocuarto punto del orden del día, 346ª Reunión, Ginebra, 2022. OIT Doc. GB.344/INS/18/3.

⁹ SERVAIS, J.-M., *International Labour Law*, 6th ed., Wolters Kluwer, Alphen an der Rijn, 2020, p. 313.

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de Venezuela, en marzo de 2018 el Consejo de Administración de la OIT estableció una Comisión de Encuesta, de conformidad con el art. 26 de la Constitución de la OIT, para examinar una queja presentada en junio de 2015 por 33 delegados empleadores en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). La Comisión de Encuesta estuvo integrada por tres miembros independientes designados en junio de 2018 por el Consejo de Administración de la OIT: el Juez presidente Manuel Herrera Carbuccion (República Dominicana, presidente de la Comisión), la Dra. María Emilia Casas Baamonde (España), y el Dr. Santiago Pérez del Castillo (Uruguay). Según el art. 28 de la Constitución de la OIT, la Comisión de Encuesta tenía el mandato de elaborar un informe, que permitiría determinar los hechos asociados al caso y formular recomendaciones para dar respuesta a los problemas alegados en la queja. La Comisión examinó las cuestiones objeto de la queja dentro del ámbito de los Convenios concernidos, tanto desde la perspectiva de las organizaciones de empleadores como de las de trabajadores.

Citado por el Informe de la Comisión de Encuesta instituida, en virtud del art. 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, por la reconciliación nacional y la justicia social en la República Bolivariana de Venezuela. OIT, *Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por parte del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)*, Ginebra, 2019, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocumnt/wcms_722037.pdf [Acceso: 30 de octubre de 2025].

¹¹ OIT, Comisiones de encuesta, disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26 [Acceso: 20 de julio de 2025].

¹² El art. 411 señala: "Any of the Members shall have the right to file a complaint with the International Labour Office if it is not satisfied that any other Member is securing the effective observance of any convention which both have ratified in accordance with the foregoing Articles." ILO, *The Labour Provisions of the Peace Treaties*, p. 8.

Actualmente, la disposición citada se reproduce en el art. 26.1 de la Constitución en los términos siguientes: "Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes".

cuarto del art. 411 (tras la reforma¹³, en el párrafo 4 del art. 26 de la Constitución), se completa el elenco de los sujetos legitimados con un delegado de la CIT y el Consejo de Administración¹⁴. Al respecto, hay que recordar que, en el primer proyecto de Constitución, promovido por Gran Bretaña en 1919, no estaba prevista la competencia correspondiente de un delegado o una delegada de la CIT. La redacción final del artículo constitucional se debe a la propuesta del político belga Vandervelde¹⁵. En todo caso, la implicación de los sujetos legitimados en las posteriores etapas del procedimiento, de conformidad con los arts. 29 y ss., varía debido a la coexistencia del elemento intergubernamental, propio de la queja, y la naturaleza tripartita de la OIT.

La acción se lleva a cabo contra “otro Estado miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado” (art. 26.1 de la Constitución de la OIT). De este modo, se trata de un mecanismo de control de los convenios ratificados. Curiosamente, en el proceso de elaboración del texto fundacional de la Organización en 1919, el delegado británico propuso una fórmula que se refería a “cualquier Convenio”, no necesariamente ratificado¹⁶. Pese al apoyo mayoritario, se plasmó la redacción propuesta por la Comisión técnica, reflejada en el Tratado de Versalles y en la Constitución actual. En todo caso, hay que tener en cuenta que la referencia a la ratificación no persigue el objetivo de crear derechos y obligaciones “bilaterales” *inter partes*, sino que establece el compromiso, no exento de una cierta reciprocidad, para con la Organización¹⁷.

Hay que tener en cuenta que tan solo medio siglo después, los mecanismos similares al procedimiento de queja se incorporaron en los sistemas universal y regional de la protección de los derechos humanos¹⁸. Sin embargo, al tratarse de unos mecanismos puramente interestatales, requieren tanto la ratificación del instrumento concreto, además de manera recíproca, como el reconocimiento, normalmente explícito, de la competencia al respecto del órgano correspondiente¹⁹.

¹³ Sobre las reformas de la Constitución de la OIT, véase, entre otros, CHAMOCHO CANTUDO, M. A., “La norma constitucional de la Organización Internacional del Trabajo de 1946: entre la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas”, en CHAMOCHO CANTUDO, M. A., RAMOS VÁZQUEZ, I., Y ESPUNY TOMÁS, M.ª J. (Coords.), *La Organización Internacional del Trabajo. Cien años de protección jurídica internacional de la clase obrera (1919-2019)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 117 y ss.

¹⁴ Art. 26.4: “El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia”.

¹⁵ Véase más información en VALTICOS, N., « Les commissions d'enquête de l'Organisation International du Travail », *Revue générale de droit international public*, Vol. 91 (1987), nº 3, p. 848, y VUCAS, B., “Some remarks concerning the Commissions of Inquiry established under the Constitution of the International Labour Organization”, en JAVILLIER, GERNIGON (Dirs.), POLITAKIS (Coord.), *op. cit.*, p. 78.

¹⁶ Citado por ROMANO, C. P. R., *The ILO System of Supervision and Compliance Control: A Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*, International Institute for Applied System Analysis, Laxenburg, 1996, pp. 11 y 39.

¹⁷ MAUPAIN, F., “Persuasion et contrainte aux fins de la mise en oeuvre des normes et objectifs de l'OIT”, en JAVILLIER, GERNIGON (Dirs.), *op. cit.*, p. 705.

¹⁸ Los antecedentes históricos de los mecanismos internacionales de supervisión y control se sitúan en el último tercio de siglo XIX, y se vinculan con los intentos de acción del control en algunos ámbitos de cooperación internacional, entre otros, las normas internacionales del trabajo. Sobre este aspecto, véase, en particular, VALTICOS, N., « Normes internationales du travail et droits de l'homme. Où en est-on à l'approche de l'an 2000 ? », *Revue Internationale du Travail*, Vol. 137 (1998), nº 2, pp. 151-164; BOLLÉ, P., “Le contrôle des normes du travail et les droits de l'homme : l'exemple du travail forcé au Myanmar (Birma)”, *Revue Internationale du Travail*, Vol. 137 (1998), nº 3, pp. 419-447; BORRÀS PENTINAT, S., *Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente*, Tesis presentada para aspirar al título de Doctor/a en Derecho por, realizada bajo la dirección del Dr. Antoni Pigrau Solé Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universitat Rovira i Virgili, Departament de Dret Públic, 2007, pp. 20 y ss.

¹⁹ Sobre estos mecanismos, véanse ALIJA FERNÁNDEZ, R. A., BONET PÉREZ, J., *El control de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: realidad y límites. Una aproximación a la labor de los órganos de expertos desde la perspectiva de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Atelier, Barcelona, 2016, en especial, pp. 31-33, 74-76 y 111-115.

Los procedimientos especiales de la OIT, y el procedimiento de queja en particular, se consideran más elaborados en el panorama internacional debido a dos factores: la implicación de los elementos no gubernamentales y la garantía de la independencia de los órganos de control²⁰. Ambos están relacionados con la naturaleza tripartita de la OIT, en que reside su originalidad. El procedimiento de queja, concebido como un mecanismo interestatal, está “contaminado” por la implicación de otros actores (los delegados de la CIT y el Consejo de Administración). Por otro lado, la composición de la comisión de encuesta, cuya constitución está prevista en el marco del procedimiento, no está determinada por los gobiernos, como ocurre, por ejemplo, en el supuesto de los comités de derechos humanos, sino por el Consejo de Administración a propuesta del director general de la OIT²¹. Todo ello obliga tener en cuenta la advertencia de Chinkin y Boyle, según la cual la singularidad de la estructura de la Organización dificulta extraer lecciones *erga omnes* en los procesos institucionales a escala universal internacional²².

Tal y como se ha mencionado antes, según el art. 26 de la Constitución de la OIT, el procedimiento puede iniciarse por un Estado miembro de la OIT, un delegado de la CIT o el Consejo de Administración. En todo caso, es el Consejo de Administración quien toma la decisión de establecer la comisión de encuesta (art. 26.3). De hecho, como se puede comprobar en la normativa relativa al Consejo, un buen número de las funciones que le atribuye la Constitución tiene que ver con su implicación en los mecanismos de control²³.

En la práctica, aunque inicialmente el mecanismo se concibió como interestatal, los Estados han iniciado tan solo dos quejas que han llevado al establecimiento de las comisiones de encuesta. Además, se trata de las dos primeras (Ghana c. Portugal, de 1961, y Portugal c. Liberia, de 1962)²⁴. En el procedimiento contra Portugal, se alegó la violación del Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957. Del mismo modo, el trabajo forzoso fue el objeto de la queja

²⁰ VALTICOS, N., « Normes internationales du travail et droits de l'homme », p. 160. Véase, también, el estudio de LEARY, V., « Lessons from the experience of the ILO », in ALSTON, Ph. (Dir.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford University Press, New York, 1992, pp. 580-619.

²¹ Según el art. 26.3. de la Constitución de la OIT, “[s]i el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto”.

Con carácter general, la constitución de comisiones figura entre las competencias del Consejo en su normativa interna. Véase OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*.

“4.2. Comisiones, comités y grupos de trabajo

4.2.1. El Consejo de Administración podrá crear una comisión, un comité, una subcomisión o un grupo de trabajo para proceder al examen de cuestiones específicas. El Consejo de Administración determinará la composición, el mandato y la duración de dicha comisión, comité, subcomisión o grupo de trabajo.

4.2.2. A reserva de otras disposiciones específicas, cada comisión, comité, subcomisión o grupo de trabajo elige su Mesa, integrada por una persona que ejerce la presidencia, una persona que ejerce la vicepresidencia del Grupo de los Empleadores y una persona que ejerce la vicepresidencia del Grupo de los Trabajadores.

4.2.3. Los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores tendrán igual número de votos en la comisión o comité, salvo que el Consejo de Administración decida otra cosa de manera expresa”. Sección 4 del Reglamento del Consejo de Administración, OIT, *Compendio normativo*, p. 40.

²² CHINKIN, C. and A. BOYLE, A., *The Making of International Law*, OUP, Oxford, 2007, p. 157. En una nota a pie de página, se reproduce el pasaje: ‘Certainly, as Chinkin and Boyle remark, the ILO’s structure is so unique that it “makes it difficult to derive wider lessons about its significance for the institutional process of international law-making in general’’. Citado por LA HOVARY, C., « A Challenging *Ménage à Trois*? Tripartism in the International Labour Organization », *International Organizations Law Review*, nº 12 (2015), pp. 204-236.

²³ Cabe citar: examen de las reclamaciones (arts. 24 y 25); presentación de una queja contra un Miembro (art. 26.4); comunicación de las quejas al gobierno contra el cual se presentan (art. 26.2); nombramiento de una comisión de encuesta (art. 26.3); recomendaciones a la Conferencia para garantizar la puesta en práctica de las conclusiones de las comisiones de encuesta (arts. 33 y 34). OIT, *Compendio normativo*, p. 9.

²⁴ Véase los informes de las comisiones de encuesta en: *O.B.*, Vol. XLV (1962), nº 2, Supplement II, y *O.B.*, Vol. XLVI (1963), nº 2, Supplement II. Todos los informes pueden consultarse en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26 [Acceso: 15 de julio de 2025].

presentada por Portugal contra Liberia, en relación con la violación del otro convenio en la materia, a saber, el Convenio núm. 29, sobre el trabajo forzoso, de 1930. Hoy en día, los dos convenios en cuestión forman parte del grupo de los diez convenios fundamentales de la OIT.

Ante todo, las dos primeras quejas reflejaron las tensiones en las relaciones entre los Estados, y se debieron a razones políticas²⁵. Del mismo modo, los procedimientos posteriores se desarrollaron en un entorno político tenso. Por ejemplo, en el procedimiento iniciado por el Consejo de Administración contra Chile, en virtud de la Resolución sobre los derechos humanos y sindicales en Chile, de 1971²⁶, se constataba que la Junta Militar había aumentado la semana de trabajo en cuatro horas (Decreto núm. 35) y había congelado los salarios, violando todos los convenios nacionales y profesionales en Chile, así como los principios y normas inscritos en la Constitución de la OIT y en el Convenio núm. 1 sobre las horas de trabajo, de 1919, ratificado por Chile. Asimismo, se comprobó que las autoridades chilenas habían forzado a despedir a decenas de miles de trabajadores de la industria, de la agricultura, de los servicios, de la función pública, de las universidades (Decreto-ley núm. 32), y que habían obstaculizado todo empleo a estas personas, violando así los principios más elementales de la no discriminación basada en motivos de opinión política o sindical y, sobre todo, las disposiciones del Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958, ratificado por Chile²⁷.

En todo caso, y al margen de la situación política subyacente en el territorio del Estado contra el cual se presenta la queja, la OIT procura centrarse, de manera imparcial y objetiva, en los aspectos jurídicos relacionados con la violación de los convenios.

Prácticamente todas las quejas que han llevado al establecimiento de las comisiones de encuesta se iniciaron a instancia de los delegados de la Conferencia Internacional, casi siempre los representantes de los trabajadores²⁸. Este hecho ilustra y acentúa la naturaleza tripartita de la OIT, y apunta a un claro vínculo entre el procedimiento de queja y los otros dos procedimientos especiales, a saber, el procedimiento de reclamación y el procedimiento ante el CLS. En estos procedimientos, el protagonismo pertenece *ab initio* a los interlocutores sociales: “las organizaciones profesionales de los empresarios o de los trabajadores”.

El vínculo entre el procedimiento de reclamación y el de queja se desprende del art. 26. En el apartado 2, se le atribuye al Consejo de Administración, si lo considera conveniente, y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, ponerse en contacto con el gobierno contra el cual se presenta la queja en la forma prevista en el art. 24, esto es, para el procedimiento de reclamación.

Así, en el supuesto de la queja contra la República Federal de Alemania, de 1985²⁹, el procedimiento se inicia por la reclamación presentada por la Federación Sindical Mundial (FSM), al amparo del art. 24 de la Constitución de la OIT. Como consta en el Informe de la Comisión de Encuesta, en la Carta, de 13 de junio de 1984, la FSM interpuso a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación, alegando que el Gobierno de la República Federal de Alemania no había cumplido los compromisos que contrajo al ratificar el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). La FSM declaró que la no observancia de las obligaciones se derivaba de prácticas discriminatorias, en detrimento de servidores públicos y de candidatos a puestos en el servicio público, con respecto a la contratación, la prórroga en el servicio o el despido, por razones de carácter político³⁰.

²⁵ SAMSON, Loc. cit., p. 21.

²⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, 59ª reunión, el 2 de junio de 1971. Véase Informe de la Comisión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1975.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Tan solo en la queja contra Nicaragua, de 1987, el procedimiento se inició por iniciativa de los representantes de los empresarios. Véase Informe de la Comisión de Encuesta, Vol. LXXIV (1991), Serie B, Supplement 2. Todos los informes pueden consultarse en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26 [Acceso: 15 de julio de 2025].

²⁹ Informe de la Comisión de Encuesta, O.B., Vol. LXX (1987), Serie B, Supplement 1.

³⁰ *Ibid.*, párr. 1.

En esta línea de ideas, resulta más que evidente la relación entre el procedimiento de queja y el procedimiento ante el CLS. Hay que recordar que, desde 1951, el Comité, en tanto que órgano tripartito del Consejo de Administración de la OIT, posee el mandato de examinar las quejas presentadas contra los Estados Miembros por organizaciones de trabajadores y de empresarios, alegando la violación de los principios de la libertad sindical³¹. Por ejemplo, las quejas presentadas en 1975, 1976 y 1977 por los representantes de los trabajadores en las CIT en relación con la violación de los convenios núms. 87 y 98 por los gobiernos de Uruguay, Bolivia y Argentina, se estudiaron “en primera instancia” en el marco del procedimiento especial relativo a la libertad de asociación³². Desde 1998, estos convenios forman parte de los instrumentos fundamentales, y la prueba de su importancia es el hecho de que todos los Estados Miembros, aun cuando no los hayan ratificado, tienen la obligación de respetarlos solo debido al hecho de su pertenencia a la OIT, y pueden llamarse para dar explicaciones ante el CLS.

Es significativo que, en la mayoría de los procedimientos de queja, en los que se constituyeron las comisiones de encuesta, se ha alegado la violación de los convenios núm. 87 y 98³³. En las quejas contra Grecia, Polonia, Belarús y Zimbabue³⁴, se trataba, exclusivamente, de los derechos protegidos por estas normas fundamentales. En los procedimientos iniciados contra la República Dominicana y Haití, Nicaragua, y, más recientemente, Venezuela, se alegó la vulneración de la libertad sindical junto con otros derechos protegidos por los convenios de la OIT.

3. Aventura y forma ambigua

“The ILO has no teeth” o “L’OIT ne peut pas mordre!”³⁵. Es una expresión bien arraigada que, como indica Gravel, pertenece al primer ministro de Singapur, y describe el impacto de la acción normativa y la eficacia de los mecanismos de control de la Organización³⁶. Más en concreto, dicha expresión se utiliza para señalar la ausencia de poder coercitivo de las decisiones de los órganos de supervisión y control de la OIT, también por oposición al sistema de solución de diferencias en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En otras palabras, frente al carácter vinculante y sancionador de los mecanismos de control comerciales, los de la OIT se caracterizan por su naturaleza jurídica no vinculante y su carácter persuasivo³⁷.

No obstante, dicha afirmación puede considerarse algo simplificada. Al igual que, en el sistema normativo de la OMC, la fallida cláusula social puede deducirse de ciertas disposiciones de su

³¹ OIT, *Reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacionales del Trabajo*, Edición del Centenario, 4ª ed., Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, pp. 114-115; KOROMA, A., VAN DER HEIJDEN, P., *Review of ILO Supervisory Mechanisms*, The Standards Initiative: Joint report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association, International Labour Office, Governing Body 326th Session, Geneva, 10–24 March 2016, ILO doc. GB.326/LILS/3/1, pp. 9, 37 y 33; 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 I B), CIT, 101ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2012, párr. 52, p. 18.

³² VALTICOS, N., *International Labour Law*, Springer-Science+Business Media, B. V., Dordrecht, 1979, p. 247.

³³ Todos los informes de las comisiones de encuesta están disponibles en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26 [Acceso: 15 de julio de 2025].

³⁴ Citados por orden cronológico.

³⁵ GRAVEL, E., “Les mécanismes de contrôle de l’OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d’avenir”, en JAVILLIER, J. C.; GERNIGON, B. (Dirs.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève 2004, p. 3.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Sobre los desafíos del carácter persuasivo *vis-à-vis* de otras organizaciones internacionales, véase, entre otros, MAUPAIN, F., *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, pp. 18-19.

tratado fundacional y de los acuerdos³⁸, el poder coercitivo de la OIT está latente en las disposiciones constitucionales, en especial relativas al procedimiento de queja.

Antes de descubrir el potencial sancionador del procedimiento, cabe hacer referencia a una reflexión general sobre la “fuerza de ley” en el ámbito jurídico. En este sentido, la palabra “enforceability” alude a la fuerza vinculante con más insistencia que la “aplicabilidad” y la “applicabilité” correspondiente al castellano y el francés. Como señala Derrida, se pierde la alusión directa literal a la fuerza interna que viene a recordar que “el derecho es siempre una fuerza autorizada, una fuerza que se justifica o está justificada al aplicarse, incluso si esta justificación puede ser juzgada, desde otro lugar, como injusta o injustificable”³⁹.

Como recuerda Kant, no hay derecho sin fuerza⁴⁰. En esencia, no es una posibilidad exterior o secundaria que viene a añadirse o no, suplementariamente, al derecho. De este modo, no hay derecho que no implique en sí mismo, *a priori*, en la estructura analítica de su concepto, la posibilidad de un poder coercitivo⁴¹.

En referencia a la OIT, se trata siempre de la relación entre la fuerza y la forma, entre la fuerza y el significado; se trata siempre de la fuerza “realizativa”, fuerza *perlocucionaria*, con su efecto que produce en el receptor, es decir, cómo convencerlo, persuadirlo o emocionarlo de fuerza persuasiva y de retórica, de afirmación de la firma, pero también, y, sobre todo, de todas las situaciones paradójicas en las que se intercambian la mayor fuerza y la mayor debilidad⁴². No cabe duda del poder del “argumento *ilocucionario*”⁴³ de la OIT, por el mero hecho del establecimiento de una comisión de encuesta, si se le proporciona la publicidad al mismo.

Es de justicia reconocer que la comisión de encuesta no es una creación originaria de la OIT, del mismo modo que otros mecanismos de supervisión internacional en el marco la ONU u otras organizaciones universales y regionales para la protección de los derechos humanos. Los antecedentes históricos se sitúan en el último tercio de siglo XIX, cuando empiezan a perfilarse unos intentos puntuales de control en el orden internacional en los siguientes ámbitos: las normas internacionales del trabajo; las medidas de las uniones administrativas internacionales; el comercio azucarero, y, por último, las leyes de guerra. El carácter coercitivo y utilitarista de los primeros instrumentos de control se inscribe en la situación de hegemonía de determinados Estados y la asimetría de derechos y obligaciones internacionales. Asimismo, deben añadirse el ánimo de poner fin a ciertas situaciones, como, por ejemplo, la esclavitud o la piratería, y la necesidad de proteger determinados intereses humanos.

Así, en el plano internacional, las primeras atribuciones de las comisiones de encuesta o las comisiones de investigación (“commissions d’enquête”, “inquiry commissions” o “fact finding commissions”) pueden encontrarse en el Título III (arts. 9-14) de la Convención para la solución pacífica de las controversias internacionales, adoptada en la Conferencia de la Haya de 1899⁴⁴. A pesar del claro avance que supone su institución, se diseñan como órganos con competencias limitadas. Tanto el Título III, como los ejemplos posteriores, como la Comisión correspondiente basada en el art. 90 del Primer Protocolo Adicional a las Convenciones de Ginebra, de 1949, reducen el papel de estos órganos al establecimiento de los hechos y la comunicación de las conclusiones a los Estados en conflicto.

³⁸ USHAKOVA, T., “Hacia la justicia social: vías de intervención de la OMC”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 4 (2016), núm. 2, pp. 129-166.

³⁹ DERRIDA, J., *Fuerza de la Ley. El “fundamento místico de la autoridad”*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2018, p. 15.

⁴⁰ KANT, E., *La Metafísica de las Costumbres*, Tecnos, Madrid 1989, p. 41.

⁴¹ KANT, *Ibid.*, DERRIDA, *op. cit.*, p. 16.

⁴² DERRIDA, *op. cit.*, pp. 19-20.

⁴³ La cursiva es nuestra.

⁴⁴ Véase, entre otros, VALTICOS, N., « Un système de contrôle international : la mise en oeuvre des conventions internationales du travail », *Recueil des cours de l’Académie de droit international*, Vol. 123 (1968), pp. 311-407, y « Les commissions d’enquête de l’Organisation International du Travail », *Revue générale de droit international public*, Vol. 91 (1987), nº 3, pp. 847-879, y VUCAS, B., *Loc. cit.*, pp. 75-79.

En este sentido, las competencias de la comisión de encuesta, previstas en el art. 28 de la Constitución de la OIT, son bastante más amplias. En definitiva, le corresponde “examinar detenidamente la queja” y “redactar un informe”. Dicho informe tiene que incluir el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos que esclarecen el alcance del litigio, así como las recomendaciones relativas a las medidas que deben adoptarse para dar satisfacción al gobierno reclamante y los plazos de adopción de estas medidas. Es evidente que la atribución de formular las recomendaciones va más allá de las funciones habituales de las comisiones de investigación en el plano internacional. En particular, el contenido consistente en las medidas y los plazos lo aproxima al de un laudo arbitral o a la sentencia de un tribunal⁴⁵.

Al respecto, es importante señalar que el párrafo primero del art. 414 del Tratado de Versalles coincidía con el art. 28 de la Constitución en su redacción actual. No obstante, el párrafo segundo del art. 414 contenía una referencia a las sanciones económicas, propias de las cláusulas sociales (o laborales⁴⁶) en los acuerdos de libre comercio (ALC), en particular de las cláusulas de carácter condicional. Conforme a la interpretación de la OIT, las normas laborales con elementos condicionales implican la conexión entre las obligaciones de naturaleza laboral y las consecuencias económicas en forma de sanciones o, con menos frecuencia, incentivos relacionados con las ventajas comerciales o de otra índole, por ejemplo, de cooperación técnica, por incumplimiento de dichas obligaciones⁴⁷.

En la redacción inicial del art. 414, se contemplaba que, llegado el caso, el informe de una comisión de encuesta podía incluir las medidas de carácter económico que considerase apropiadas contra el Gobierno demandado, y cuya aplicación por otros Gobiernos le pareciese apropiada⁴⁸. Sin embargo, tras la reforma de la Constitución de la OIT, se suprimió este párrafo⁴⁹. Así, la redacción actual del art. 28 resulta más ambigua.

En el caso de la queja contra Polonia por violación de los convenios núm. 87 y 98, la Comisión de Encuesta, establecida el 27 de mayo de 1983, subrayó la urgencia de las medidas propuestas, indicando que la CEACR debería informar sobre las acciones al respecto del Gobierno durante los meses inmediatamente anteriores a su sesión de marzo de 1985⁵⁰.

Al igual que en otros procedimientos similares, es esencial la colaboración de los gobiernos para hacer efectivas las recomendaciones de las comisiones de encuesta. Tal y como establece el art. 27, todo Miembro de la OIT, “le concierna o no directamente la queja”, tiene que proporcionar la información pertinente a la comisión. En este sentido, en la queja contra Myanmar, presentaron sus comunicaciones para señalar que no tenían ninguna información que proporcionar, de conformidad con el artículo citado: Canadá, India, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Sri Lanka⁵¹. En cambio,

⁴⁵ VUCAS, Loc. cit., p. 77.

⁴⁶ Las cláusulas laborales se definen como: “i) toda norma sobre relaciones laborales (por ejemplo, en referencia a las normas internacionales del trabajo) o condiciones mínimas de trabajo o de empleo (por ejemplo, la seguridad y la salud en el trabajo (SST), los salarios mínimos y el tiempo de trabajo); ii) todo mecanismo de control del cumplimiento de las normas establecidas, en virtud de la legislación nacional o del acuerdo comercial, y iii) todo marco para las actividades de cooperación, el diálogo y/o la supervisión de las cuestiones laborales (por ejemplo, la cooperación para el desarrollo, los organismos establecidos para facilitar las consultas entre las partes o el diálogo regular)”. Citado por OIT, *Cláusulas laborales en los acuerdos comerciales: tendencias recientes y pertinencia para la OIT*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, Doc. GB328/POL/3 del Consejo de Administración, para. 8, p. 3.

⁴⁷ ILO, *Studies on Growth with Equity. Social Dimensions of Free Trade Agreements*, International Institute for Labour Studies, Revised ed., Geneva, 2015, p. 21.

⁴⁸ Art. 414.2: “It shall also indicate in this report the measures, if any, of an economic character against a defaulting Government which it considers to be appropriate, and which it considers other Governments would be justified in adopting”.

⁴⁹ KOROMA, VAN DER HEIJDEN, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁵⁰ Informe de la Comisión de Encuesta, *O.B.* Vol. 67 (1984), Serie B, Special Supplement, para. 579.

⁵¹ *B.O.*, Vol. LXXXI (1998), Serie B, Suplemento Especial, párr. 34.

el Gobierno de Estados Unidos presentó numerosos documentos relativos a las cuestiones planteadas⁵².

Para ilustrar la importancia de la colaboración, ante todo, del Estado implicado, Vucas alude a la actitud del Gobierno de Rumanía, mucho más colaborativa⁵³ que en el caso de Polonia⁵⁴. En este sentido, este último supuesto confirma que el Estado que no está dispuesto a respetar las recomendaciones no puede obligarse a hacerlo mediante las acciones meramente diplomáticas⁵⁵. Sin embargo, y aunque la OIT no contaba con medios coercitivos para obligar al Estado a cumplir con los compromisos en materia de libertad sindical, la presión internacional pudo completar el proceso gracias a la intervención inicial y posterior de la Organización. Las “medidas ulteriores respecto al informe de la comisión de encuesta” implican la información del Consejo de Administración y de los gobiernos afectados y la publicación del informe⁵⁶. El mero hecho de la publicación puede proporcionar razones suficientes para que el Gobierno en cuestión decida poner fin al incumplimiento. Como mínimo, la publicidad pone en evidencia la situación en el Estado para toda la comunidad internacional y provoca la reacción por parte de otros Estados, las organizaciones internacionales o grupos de la sociedad civil frente a la violación de las normas laborales.

Queda de manifiesto que, en esa fase, el procedimiento de queja adquiere un carácter más intergubernamental y pierde los rasgos “tripartitos”, propios de la OIT. Desde que el director general informa al Consejo de Administración y a los gobiernos, son los Estados quienes cobran protagonismo. En el plazo de tres meses, les corresponde aceptar o no las recomendaciones de la comisión y, en el supuesto de que no las respeten, decidir si someten la queja a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) (art. 29.2). La “vuelta” a la naturaleza intergubernamental se debe, en parte, a la concepción de la propia Corte en el sistema institucional de la ONU, en particular a su competencia *ratione personae*. El art. 92 de la Carta de las Naciones Unidas la concibe como uno de los órganos principales, y cuyo funcionamiento se rige por el Estatuto que forma parte integrante de la Carta. En cuanto a la competencia, el art. 34.1 del Estatuto indica que solo los Estados podrán ser partes en casos ante la CIJ.

Tanto el art. 60 del Estatuto de la Corte, como el art. 31 de la Constitución de la OIT, resaltan el carácter definitivo e inapelable del fallo de la CIJ.

En este sentido, la conexión entre la ONU y la OIT se fundamenta en varios preceptos legales. La competencia apelativa de la CIJ en relación con el informe de una comisión de encuesta se debe a la posición de la Corte como un órgano judicial principal legitimado para conocer de los casos presentados por los Estados (arts. 34 y ss. del Estatuto), pero, además, facultado para emitir opiniones

⁵² Párr. 35.

⁵³ O.B., Vol. 74 (1991), Serie B, Supplement 3.

⁵⁴ En sus *Reglas de juego* actualizadas, la OIT pone como ejemplo la queja contra Polonia. “Polonia ratificó en 1957, tanto el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Cuando se impuso la ley marcial en Polonia, en 1981, el Gobierno suspendió las actividades del sindicato Solidarnosc y detuvo o despidió a muchos de sus dirigentes y afiliados. Después de que el caso hubiese sido examinado por el Comité de Libertad Sindical, algunos delegados a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1982, presentaron una queja en virtud del artículo 26 contra Polonia. La comisión de encuesta que se creó constató graves violaciones de ambos convenios. Basándose en las conclusiones de la Comisión, la OIT, al igual que muchos países y organizaciones, presionaron a Polonia para que reparase la situación, y en 1989 el Gobierno polaco legalizó Solidarnosc. El dirigente de este sindicato, y posterior Presidente de Polonia, Lech Walesa, señaló que «la comisión de encuesta creada por la OIT después de la imposición de la ley marcial en mi país hizo contribuciones significativas a los cambios que llevaron la democracia a Polonia”. OIT, *Las reglas de juego*, p. 113.

⁵⁵ ROMANO, Loc. cit., p. 24.

⁵⁶ Como se ha podido observar, los informes de las comisiones de encuesta se publican en el *Boletín Oficial*.

consultivas (arts. 65 y ss.)⁵⁷. Del mismo modo, el Acuerdo entre la ONU y la OIT⁵⁸ confirma la facultad del Consejo de Administración de solicitar dicha opinión actuando por autorización de la CIT (párr. 3 del art. IX).

Con todo, la Corte puede confirmar, modificar o anular conclusiones o recomendaciones de las comisiones de encuesta (art. 32 de la Constitución de la OIT). Además, el Consejo de Administración puede recurrir a la competencia consultiva de la CIJ en virtud del art. 33 de la Constitución, en el supuesto de que el Estado no cumpliera con las recomendaciones de la comisión de encuesta.

En suma, si algún Estado incumple las recomendaciones de la comisión de encuesta, las haya aceptado o no previamente, o la decisión del CIJ, el Consejo de Administración podría recomendar a la Conferencia las medidas convenientes para garantizar su efectividad. Al respecto, el art. 33 de la Constitución de la OIT dispone:

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.

Al igual que en el supuesto del art. 28, la actual redacción del artículo citado es fruto de una enmienda introducida en la reforma de la Constitución de la OIT. La diferencia esencial entre la redacción del art. 419 del Tratado de Versalles y del art. 33 actual estriba en las consecuencias derivadas del incumplimiento de las recomendaciones de la comisión de encuesta o de la decisión de la Corte. Mientras que, en el vigente art. 33, se establece que la Conferencia adoptará las medidas que estime convenientes para garantizar su cumplimiento -previa recomendación del Consejo de Administración-, en su redacción original se estipulaba que todo otro Estado Miembro podía adoptar “medidas de carácter económico” acordes con aquellas que considerasen oportunas el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Permanente de Justicia Internacional⁵⁹.

En todo caso, y en comparación con otros procedimientos cuasi-contenciosos, el art. 33 aporta al procedimiento de queja una especificidad que podría alterar su clasificación, reforzando la impresión de que se está ante un procedimiento de control de naturaleza *sui generis*⁶⁰.

⁵⁷ Así, el Consejo de Administración, declarándose “[c]onsciente de que existe un desacuerdo grave y persistente” entre los mandantes tripartitos de la Organización sobre la interpretación del Convenio núm. 87, decidió, de conformidad con el art. 37.1 de la Constitución de la OIT, solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emita urgentemente una opinión consultiva, con arreglo al Artículo 65, párrafo 1, del Estatuto de la Corte y al artículo 103 del Reglamento de la Corte, sobre la siguiente pregunta: *¿Está amparado el derecho de huelga de los trabajadores y de sus organizaciones en virtud del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87)?*”. El director general de la OIT transmitió la solicitud de opinión a la CIJ mediante carta de fecha 13 de noviembre de 2023. Citado por ONU, *Informe de la Corte Internacional de Justicia*, Asamblea General de la ONU, Documentos Oficiales, Septuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 4, Nueva York, 2024, UN Doc. A/79/4, párr. 266.

⁵⁸ El Acuerdo se aprobó el 14 de diciembre de 1946, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y el 2 de octubre de 1946 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, y entró en vigor el 14 de diciembre de 1946. El texto disponible en la página oficial de la OIT, “Acuerdos con Organizaciones Internacionales”: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---jur/documents/genericdocument/wcms_433794.pdf [Acceso: 10 de julio de 2025].

⁵⁹ Article 419: In the event of any Member failing to carry out within the time specified the recommendations, if any, contained in the report of the Commission of Enquiry, or in the decision of the Permanent Court of International Justice, as the case may be, any other Member may take against that Member the measures of an economic character indicated in the report of the Commission or in the decision of the Court as appropriate to the case.

⁶⁰ BONET PÉREZ, J., “Relaciones económicas y aplicación forzosa del derecho internacional público: algunas consideraciones a propósito de la práctica reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, *Revista*

En relación con esta naturaleza, hay que advertir cómo, tras el procedimiento de control *stricto sensu* encargado a una comisión de encuesta *ad hoc*, la OIT dispone de un título jurídico que le permite actuar coercitivamente sobre el Estado que incumple las recomendaciones de la comisión de encuesta o la decisión de la CIJ. Dicha facultad coercitiva se ejerce, no en función de los dictados de la comisión de encuesta, sino en virtud de la autoridad otorgada a la Conferencia por la Constitución de la OIT. De ahí que pueda concluirse que, si bien la actuación de la comisión de encuesta y sus resultados son *per se* los propios de un órgano de carácter cuasi-contencioso, la posibilidad de una reacción institucionalizada en el caso de incumplimiento implica que el valor de las recomendaciones adquiere los rasgos de una decisión judicial.

Recordemos que la Constitución de la OIT no fija las reglas de procedimiento que ha de seguir una comisión de encuesta en virtud del art. 26. Cuando el Consejo de Administración decide remitir la queja a una comisión de encuesta, suele determinar que dicha comisión tiene facultad para fijar su propio procedimiento en conformidad con las disposiciones constitucionales y la práctica seguida por las comisiones anteriores⁶¹.

Así, al establecer las pautas del procedimiento, las comisiones resaltan ciertos elementos que caracterizan la naturaleza de su trabajo, en particular subrayando que el procedimiento de los arts. 26 a 29 y 31 a 34 de la Constitución "tiene carácter judicial"⁶².

Como se ha indicado, el art. 33 se invocó por primera vez en 2000, cuando el Consejo de Administración solicitó a la CIT que adoptase medidas contra el uso generalizado y sistemático del trabajo forzoso en Myanmar⁶³. En palabras de Bonet Pérez, al margen de los problemas jurídicos

Española de Derecho Internacional, Vol. LV, núm. 2(2003), p. 686. En el párrafo, se sigue al razonamiento del autor.

⁶¹ Citado OIT, *Derechos sindicales en Belarús*, Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por parte del Gobierno de la República de Belarús de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, párr. 39 y ss.

⁶² *Ibid.*, párr. 40.

En el mismo sentido, véanse el informe de la comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja presentada por el Gobierno de Ghana relativa a la observancia por el Gobierno de Portugal del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) *B.O.*, Vol. XLV, núm. 2 (1962), suplemento II, párr. 15; informe de la comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja presentada por el Gobierno de Portugal relativa a la observancia por el Gobierno de Liberia del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), *B.O.*, Vol. XLVI, núm. 2 (1963), suplemento II, párr. 381 ; informe de la comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar las quejas relativas a la observancia por Grecia del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), presentadas de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT por cierto número de delegados a la 52.ª reunión de la CIT de 1971, *B.O.*, Vol. LIV, suplemento especial, núm. 2 (1971), anexo IV, párr. 8; informe de la comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Polonia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), presentada por delegados a la 68.ª reunión de la CIT de 1984, *B.O.*, Vol. LXXVII (1984), suplemento especial, serie B, párr. 5; informe de la Comisión de Encuesta establecida en virtud del artículo 26 de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Nicaragua del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), *B.O.*, Vol. LXXIV (1991), suplemento 2, serie B, párr. 5; informe de la Comisión de Encuesta establecida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Rumania del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), *B.O.*, Vol. LXXIV (1991), suplemento 3, serie B, párr. 4, e informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) Organización Internacional del Trabajo Ginebra, 2 de julio de 1998, *B.O.*, Vol. LXXXI (1998), suplemento especial, serie B, párr. 12.

⁶³ Citado por KOROMA, VAN DER HEIJDEN, *op. cit.*, p. 9.

que plantean las sanciones económicas, el interés específico de este caso reside en dos aspectos básicos⁶⁴. En primer lugar, se trata de la decisión de una Organización internacional intergubernamental de dejar atrás las sanciones morales y optar por otro tipo de sanciones y, en segundo lugar, se manifiesta el potencial de la OIT para recurrir al instrumento de condicionalidad social institucionalizada que proporciona el art. 33.

Mediante una carta de 20 de junio de 1996, dirigida al director general de la OIT, 25 delegados trabajadores en la 83ª reunión de la CIT presentaron una queja, en virtud del art. 26, contra el Gobierno de Myanmar por incumplimiento del Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, de 1930, que ese país ratificó en 1955⁶⁵. En las primeras líneas del Informe de la Comisión de Encuesta, de 2 de julio de 1998, constaba:

Las gravísimas violaciones al Convenio [núm. 29] por parte de Myanmar vienen siendo objeto de comentarios por los órganos de control de la OIT desde hace 30 años. En 1995 y una vez más en 1996, han sido objeto de párrafos especiales en los informes de la Comisión de Aplicación de Normas y en el corriente año el Gobierno también fue señalado por la Comisión por su “falta continua de aplicación” del Convenio.

Además, en noviembre de 1994, el Consejo de Administración adoptó el informe del comité que había establecido para examinar la reclamación formulada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres [CIOSL] contra el Gobierno de Myanmar por no asegurar el cumplimiento efectivo del Convenio núm. 29.

El informe de la Comisión resulta muy ilustrativo en sus conclusiones sobre las dimensiones reales del empleo del trabajo forzoso en Myanmar en contra de las disposiciones del Convenio, al destacar que existen “numerosas pruebas que demuestran que las autoridades y el ejército recurren de manera intensiva a la imposición del trabajo forzoso a la población civil en todo Myanmar para el transporte de cargas, la construcción, el mantenimiento y el servicio de los campos militares, otros trabajos para el ejército, trabajos agrícolas, el desmonte de terrenos y otros proyectos de producción realizados para el ejército, en ciertas oportunidades en beneficio de particulares, la construcción y el mantenimiento de las carreteras, vías férreas y puentes, otros trabajos de infraestructura y una serie de otros trabajos. Ninguno de estos trabajos figura entre las excepciones enumeradas en el párrafo 2 del artículo 2 del Convenio”⁶⁶.

Parece que, desde el principio, la Comisión desconfiaba de la voluntad de las autoridades de llevar a cabo las reformas para suprimir el recurso al trabajo forzoso y democratizar el Estado, a pesar de la disposición del Gobierno de Myanmar, manifestada en su contestación, de realizar las modificaciones pertinentes en las leyes⁶⁷. En este sentido, el Consejo de Administración inscribió en su orden del día de la 276ª reunión, de noviembre de 1999, la posibilidad de recurrir al art. 33 de la Constitución de la OIT.

En atención al Informe del director general, de 21 de mayo de 1999, en que se manifestaba que no había indicación alguna de que se hubiese dado curso a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, la Conferencia aprobó la Resolución sobre el recurso generalizado al trabajo forzoso en Myanmar, de 17 de junio de 1999⁶⁸. De conformidad con la Resolución, se decidió

⁶⁴ BONET PÉREZ, J., Loc. cit., p. 683.

⁶⁵ B.O., Vol. LXXXI (1998), suplemento especial, Serie B.

Véase el análisis del caso en BONET PÉREZ, Loc. cit., pp. 690 y ss.

⁶⁶ B.O., Vol. LXXXI (1998), Serie B, Suplemento Especial, párr. 528.

⁶⁷ Tras recibir el Informe, de 27 de julio de 1998, el Gobierno de Myanmar respondió mediante una Carta, de 23 de septiembre de 1998.

⁶⁸ Resolución se aprobó en la 87ª reunión de la CIT.

a) que la actitud y el comportamiento del Gobierno de Myanmar son totalmente incompatibles con las condiciones y principios inherentes a la calidad de Miembro de la Organización;

b) que el Gobierno de Myanmar debería dejar de beneficiarse de cualquier tipo de asistencia o cooperación técnica de la OIT, salvo la que tenga como finalidad la asistencia directa para poner en práctica inmediatamente las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, hasta que haya puesto en práctica dichas recomendaciones, y

c) que el Gobierno de Myanmar no debería recibir en adelante invitaciones para asistir a reuniones, coloquios y seminarios organizados por la OIT, excepto aquellas reuniones que tengan como único fin conseguir el cumplimiento total e inmediato de dichas recomendaciones, hasta que haya puesto en práctica las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

En el contexto de la definición de la OIT que se refiere a las normas laborales con elementos condicionales, citada anteriormente, las consecuencias de vulneración de tales normas pueden implicar sanciones económicas o incentivos relacionados con las ventajas comerciales o de otra índole. Así, se observa que, en la Resolución de 1999, se recurre a la medida menos frecuente, consistente en la supresión de la cooperación técnica por incumplimiento de las obligaciones en materia laboral. Por otro lado, es evidente que las medidas en cuestión no se adoptaron con apoyo formal en el art. 33, pues el punto correspondiente no se había incluido en el orden del día de la Conferencia. Aun así, como destaca Bonet Pérez en su análisis del caso, el art. 33 se mencionó en la Resolución. Es más, fue el único precepto constitucional mencionado⁶⁹.

Tan solo en marzo de 2000, el Consejo de Administración incluyó un punto relativo a la aplicación del art. 33 en el orden del día de la Conferencia, añadiendo sus propias recomendaciones. Dichas recomendaciones se aprobaron “en principio, a reserva de lo dispuesto en el punto 2” de la Resolución relativa a las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar⁷⁰. Asimismo, se autorizó al director general a responder positivamente a toda petición que hiciese Myanmar con objeto de establecer, con arreglo a la fecha límite prevista, el dispositivo mencionado en las conclusiones de la misión de cooperación técnica de la OIT⁷¹.

En esta Resolución histórica, se hallan tanto las medidas institucionales destinadas a controlar la evolución de la situación del trabajo forzoso en Myanmar y de la actitud de terceros, como las recomendadas a terceros con arreglo al art. 33. Sin embargo, dichas medidas han presentado un carácter limitado y más bien simbólico. En el transcurso de los años, aún no ha sido posible constatar el cumplimiento definitivo de lo acordado por parte del Gobierno. Al respecto, la CEACR expresó la preocupación de la persistencia del trabajo forzoso impuesto por las *Tatmandaw* en los estados de Kachin y Shan, y entre los grupos étnicos *rakhine* y *rohingya*⁷².

⁶⁹ “...Recordando la decisión adoptada por el Consejo de Administración de incluir en el orden del día de su reunión del mes de noviembre de 1999 un punto titulado «Medidas y recomendaciones previstas según lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución de la OIT para garantizar el cumplimiento por el Gobierno de Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta». BONET PÉREZ, Loc. cit., p. 693.

⁷⁰ El punto 2 reza: “...estas medidas entrarán en vigor a partir del 30 de noviembre de 2000, salvo si, antes de esta fecha, el Consejo de Administración queda convencido de que las intenciones manifestadas por el Ministro de Trabajo de Myanmar en su carta de 27 de mayo se han traducido en el establecimiento de un dispositivo de medidas legislativas, gubernamentales y administrativas lo suficientemente concretas y detalladas como para demostrar que las recomendaciones de la Comisión de Encuesta han sido realizadas y por tanto hacen innecesaria la aplicación de una o más de estas medidas”. Véase la Resolución, de 14 de junio de 2000, aprobada por 257 votos a favor, 41 en contra y 31 abstenciones. Consultado en: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#1> [Acceso: el 1 de julio de 2025].

⁷¹ Punto 3 de la Resolución.

⁷² Observación de la CEACR en relación con la aplicación del Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, en Myanmar, en la que se pide al Gobierno que transmita información completa en la 108ª reunión de la

También es cierto que otras organizaciones internacionales ya se venían ocupando de la situación del trabajo forzoso en Myanmar, con anterioridad a la histórica Resolución de la OIT de 2000. En su texto [punto 1 (d)] constaba que, en particular los órganos de la ONU se han interesado por los derechos humanos en Myanmar, al menos desde el año 1992, en que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (actual Consejo de Derechos Humanos) decidió establecer el mandato de Relator Especial para Myanmar, para controlar la situación de los derechos humanos en el país⁷³. Desde entonces, se ha renovado dicho mandato y se ha llevado a cabo el seguimiento de la situación⁷⁴. Así, en 2018, se puso de manifiesto la preocupación por la decisión del Gobierno de denegar el acceso a la Relatora Especial para realizar una nueva visita en enero de 2018⁷⁵.

Sin embargo, en relación con la OIT, se destacó el refuerzo de cooperación entre la Organización y Myanmar con miras a establecer un programa de trabajo decente, en el que la eliminación del trabajo forzoso figurará como uno de los componentes básicos⁷⁶. Además, se expresó la satisfacción de que el Gobierno hubiese aprobado una prórroga del memorando de entendimiento y plan de acción suplementario para eliminar la utilización del trabajo forzoso; y exhortó a que iniciase el proceso de reforma de la legislación laboral para promover la libertad de asociación, mediante un diálogo tripartito verdadero y eficaz, y de conformidad con las normas internacionales del trabajo⁷⁷.

Por lo que se refiere a los Estados miembros de la OIT, la mayoría de ellos no han considerado necesario adoptar medidas de ningún tipo, generalmente debido a que sus relaciones económicas con Myanmar son prácticamente inexistentes. Según algunos datos, había 353 empresas extranjeras que operaban en este país en 2002, y los Estados no procuraban medidas para que dichas empresas bajo su jurisdicción no pudiesen beneficiarse de la mano de obra sometida al trabajo forzoso⁷⁸.

Diez años después, Myanmar otra vez estaba en el foco de atención de la OIT tras el golpe militar de 1 de febrero de 2021. El Consejo de Administración y la CIT constataron las denuncias de los casos de trabajo forzoso, a los que sumaron las de violaciones de la libertad sindical y de asociación en el país.

En junio de 2021, la Conferencia adoptó la Resolución para la restauración de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales en Myanmar, y, posteriormente, en marzo de 2022, con arreglo al art. 26, el Consejo de Administración decidió constituir una comisión de encuesta para abordar el incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)⁷⁹.

En su decisión de noviembre de 2023, el Consejo de Administración tomó nota del informe de la comisión de encuesta, instó a las autoridades militares a que desistiesen de todo acto de represalia contra cualquier persona u organización que facilitase información a la comisión, e invitó al director general a que, con miras a la preparación de una discusión en la 350ª reunión del Consejo de Administración, elaborase un informe en el que se previesen opciones respecto a posibles medidas adicionales, incluidas aquellas contempladas en la Constitución de la OIT, para lograr que Myanmar

Conferencia y que responda de forma completa a esos comentarios en 2019, disponible en; <https://www.ilo.org> [Acceso: 10 de julio de 2025].

⁷³ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1992/58, de 3 de marzo de 1992, UN Doc. E/CN.4/RES/1992/58.

⁷⁴ Resolución del Consejo de Derechos Humanos 37/32, de 23 de marzo de 2018, UN Doc. A/HRC/RES/37/32.

⁷⁵ UN Doc. A/HRC/RES/37/32, p. 1.

⁷⁶ UN Doc. A/HRC/RES/37/32, párr. 32, p. 7.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Citado por BONET PÉREZ, Loc. cit., p. 698.

⁷⁹ Cotado por OIT, *Hacia la libertad y la dignidad en Myanmar*, Informe de la comisión de encuesta nombrada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución de la OIT en relación con el incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), 4 de agosto de 2023, p. 9.

cumpliría las recomendaciones formuladas, en caso de que las autoridades militares no aceptasen esas recomendaciones y no se comprometiesen a aplicarlas plenamente y sin demora⁸⁰.

En los informes de seguimiento consta la falta de avances significativos al respecto⁸¹. Así, hasta la 113ª reunión de la CIT de 2025, no se acreditaban los delegados de Myanmar por parte de la Comisión de Verificación de Poderes⁸². Aunque también es cierto que la decisión de no acreditar a los delegados de este país más bien venía dada por la actuación correspondiente de la Asamblea General de las ONU.

4. Conclusiones

La situación descrita confirma el propósito de la OIT de seguir en la línea de la persuasión, más que en la de las medidas de carácter sancionador. Cabe recordar que, más allá de los procedimientos de control, y entre otros medios alternativos, la Organización utiliza con mucho éxito la cooperación técnica⁸³.

En el marco de la reforma emprendida, se propone la codificación de una parte del procedimiento de queja previsto en el art. 26 (acción 2.1)⁸⁴. Según el documento, esta acción responde a la necesidad de mejorar la accesibilidad, la transparencia, la claridad y las garantías procesales.

En principio, el Consejo de Administración tenía que facilitar orientación acerca de las próximas medidas en relación con el procedimiento en virtud del art. 26 después de la discusión sobre el procedimiento en virtud del art. 24. Aunque algunos mandantes se han expresado a favor de la codificación del procedimiento, otros han formulado reservas en cuanto a su utilidad e idoneidad en estos momentos. Con todo, parece que se ha alcanzado consenso sobre un enfoque escalonado. En primer lugar, deben revisarse y aclararse las normas y prácticas existentes, así como los vínculos con otros procedimientos, a través de la guía sobre prácticas establecidas en el sistema de control que prepararía la Oficina Internacional del Trabajo. Una segunda etapa podría implicar una

⁸⁰ OIT Doc. GB.349/INS/14, párr. 8, en su versión enmendada por el Consejo de Administración, disponible en: <https://www.ilo.org/es/resource/record-decisions/gb/349/decision-relativa-al-informe-de-la-comision-de-encuesta-nombrada-con> [Acceso: 10 de julio de 2025].

⁸¹ OIT, *Seguimiento al informe de la comisión de encuesta nombrada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución de la OIT en relación con el incumplimiento por Myanmar de los Convenios núms. 87 y 29 y de las resoluciones sobre Myanmar adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102ª reunión (2013) y su 109ª reunión (2021)*, Doc. GB.359/INS/11, 11 de marzo de 2024, en particular párr. 7.

⁸² “La Comisión recuerda que, en las tres reuniones anteriores de la Conferencia, se recibieron poderes antagónicos en nombre de las dos mismas entidades”, OIT Doc. ILC/112/Actas núm. 3A, párr. 18.

En la 112ª reunión de la CIT, la Comisión de Verificación de Poderes decidió, por cuarto año consecutivo, que no se acreditaran delegados para Myanmar en esa reunión de la Conferencia. “Al mismo tiempo, lamentando que esta situación impidiese la participación de los representantes de los empleadores y de los trabajadores de Myanmar en la Conferencia, la Comisión invitó al Consejo de Administración, por conducto de la Conferencia, a que estudiase urgentemente opciones a fin de permitir a los representantes de los empleadores y de los trabajadores de Myanmar contribuir a las labores de las futuras reuniones de la Conferencia

1. El Consejo de Administración examinó esta cuestión en su 352ª reunión (octubre-noviembre de 2024). Luego de los debates, el Consejo de Administración:

a) invitó a las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores representadas en la Conferencia a que designasen a los representantes de los empleadores y de los trabajadores de Myanmar entre sus representantes y les permitiesen hacer uso de la palabra en su nombre”. Citado por OIT, *Disposiciones para permitir a los representantes de los empleadores y de los trabajadores de Myanmar contribuir a las labores de la Conferencia Internacional del Trabajo*, 25 de mayo de 2025, OIT Doc. ILC/113/4D, párr. 1.

⁸³ SERVAIS, J.-M., “Los procedimientos de control de las normas de la OIT en perspectiva”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 170 (2025), p. 196.

⁸⁴ OIT, *La Iniciativa relativa a las normas: aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas*, Consejo de Administración, 334ª reunión, 25 de octubre – 8 de noviembre de 2017, OIT Doc. GB334/INS/5, pp. 1 y 31. Véase también USHAKOVA, T., “El procedimiento de queja como un ‘autorretrato de otro’”, en USHAKOVA, T. (Dir. y coord.), *Procedimientos especiales de la OIT: Reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, Ediciones Cinca, Madrid, 2020, pp. 95-123.

discusión tripartita sobre la posible codificación del procedimiento en virtud del art. 26, así como los debates permanentes sobre otros procedimientos.

En las consultas tripartitas celebradas en el mes de septiembre de 2018, se proporcionaron orientaciones adicionales sobre las acciones, incluida la relativa a la codificación del art. 26 (acción 2.1)⁸⁵. Como consecuencia, se puso de manifiesto que no obtuvo una respuesta uniforme la pregunta “¿Considera conveniente el Consejo de Administración establecer un reglamento con el objeto de codificar el procedimiento para el examen de las quejas presentadas en virtud del artículo 26?”⁸⁶. Es más, las consultas vislumbraron “una notable divergencia en torno a la urgencia y la utilidad de establecer dicho reglamento”⁸⁷. Por un lado, se consideraba que la ausencia de un reglamento preciso dotaba al Consejo de Administración de la flexibilidad necesaria para estudiar alternativas al establecimiento de una comisión de encuesta, una medida aplicada raras veces y poco propicia a la solución del conflicto en la línea de la asistencia y persuasión que promueve la OIT. Por otro lado, se argumentaba, y con razón, que la exploración de tales alternativas se había prolongado en exceso, lo que daba lugar a deliberaciones dilatadas en el Consejo de Administración, incertidumbre y falta de transparencia.

En todo caso, los plazos bien determinados y la técnica de asistencia y persuasión en el procedimiento de queja no parecen convivir pacíficamente. Como queda de manifiesto en los documentos de la OIT al respecto, el procedimiento en virtud del art. 26 puede durar de 9 meses a varios años⁸⁸.

Bibliografía

- ALIJA FERNÁNDEZ, R. A., BONET PÉREZ, J., *El control de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: realidad y límites. Una aproximación a la labor de los órganos de expertos desde la perspectiva de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Atelier, Barcelona, 2016.
- ALSTON, Ph. (Dir.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford University Press, New York, 1992.
- BOLLÉ, P., “Le contrôle des normes du travail et les droits de l’homme: l’exemple du travail forcé au Myanmar (Birma)”, *Revue Internationale du Travail*, Vol. 137, nº 3 (1998), pp. 419-447.
- BONET PÉREZ, J., “Relaciones económicas y aplicación forzosa del derecho internacional público: algunas consideraciones a propósito de la práctica reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 55, núm. 2 (2003), pp. 673-715.
- BORRÀS PENTINAT, S., *Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente*, Tesis presentada para aspirar al título de Doctor/a en Derecho por, realizada bajo la dirección del Dr. Antoni Pigrau Solé Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universitat Rovira i Virgili, Departament de Dret Públic, 2007.
- CHAMOCHO CANTUDO, M. A., RAMOS VÁZQUEZ, I., Y ESPUNY TOMÁS, M.ª J. (Coords.), *La Organización Internacional del Trabajo. Cien años de protección jurídica internacional de la clase obrera (1919-2019)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- CHAMOCHO CANTUDO, M. A., “La norma constitucional de la Organización Internacional del Trabajo de 1946: entre la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas”, en CHAMOCHO CANTUDO, M. A. RAMOS VÁZQUEZ, I., Y ESPUNY TOMÁS, M.ª J. (Coords.), *La Organización*

⁸⁵ OIT Doc. GB334/INS/5, p. 2.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ OIT Doc. GB334/INS/5, p. 3.

⁸⁸ Doc. GB331/INS/5 [NORME-170929-22]-Sp.docx, p. 38.

- Internacional del Trabajo. Cien años de protección jurídica internacional de la clase obrera (1919-2019)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- CHINKIN, C. AND A. BOYLE, A., *The Making of International Law*, OUP, Oxford, 2007.
- DERRIDA, J., *Fuerza de la Ley. El "fundamento místico de la autoridad"*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2018.
- JAVILLIER, J. C.; GERNIGON, B. (Dirs.), POLITAKIS, G. P. (Coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004.
- KANT, E., *La Metafísica de las Costumbres*, Tecnos, Madrid, 1989.
- KOROMA, A., VAN DER HEIJDEN, P., *Review of ILO Supervisory Mechanisms*, The Standards Initiative: Joint report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association, International Labour Office, Governing Body 326th Session, Geneva, 10–24 March 2016, ILO Doc. GB.326/LILS/3/1.
- LA HOVARY, C., "A Challenging *Ménage à Trois*? Tripartism in the International Labour Organization", *International Organizations Law Review*, nº 12 (2015), pp. 204-236.
- LEARY, V., « Lessons from the experience of the ILO », en ALSTON, Ph. (Dir.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 580-619.
- MAUPAIN, F., "Persuasion et contrainte aux fins de la mise en œuvre des normes et objectifs de l'OIT", en JAVILLIER, J. C. ; GERNIGON, B. (Dirs.), *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004.
- MAUPAIN, F., *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013.
- 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 I B), CIT, 101ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012.
- OIT, *Cláusulas laborales en los acuerdos comerciales: tendencias recientes y pertinencia para la OIT*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, OIT Doc. GB328/POL/3.
- OIT, *Reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacionales del Trabajo*, Edición del Centenario, 4ª ed., Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.
- OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2024.
- ROMANO, C. P. R., *The ILO System of Supervision and Compliance Control: A Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*, International Institute for Applied System Analysis, Laxenburg, 1996.
- SAMSON, K., "The 'Berufsverbot' problem revisited – Views from Geneva and Strasbourg", en JAVILLIER, J. C.; GERNIGON, B. (Dirs.), POLITAKIS, G. P. (Coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004.
- SERVAIS, J.-M., *International Labour Law*, 6th ed., Wolters Kluwer, Alphen ann der Rijn, 2020.
- SERVAIS, J.-M., "Los procedimientos de control de las normas de la OIT en perspectiva", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 170 (2025), pp. 193-213.

- USHAKOVA, T., "Hacia la justicia social: vías de intervención de la OMC", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 4, núm. 2 (2016), pp. 129-166.
- USHAKOVA, T., "El procedimiento de queja como un 'autorretrato de otro'", en USHAKOVA, T. (Dir. y coord.), *Procedimientos especiales de la OIT: Reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, Ediciones Cinca, Madrid, 2020, pp. 95-123.
- VALTICOS, N., « Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, Vol. 123 (1968), pp. 311-407.
- VALTICOS, N., *International Labour Law*, Springer-Science+Business Media, B. V., Dordrecht, 1979.
- VALTICOS, N., « Les commissions d'enquête de l'Organisation International du Travail », *Revue générale de droit international public*, Vol. 91, n° 3 (1987), pp. 847-879.
- VALTICOS, N., « Normes internationales du travail et droits de l'homme. Où en est-on à l'approche de l'an 2000 ? », *Revue Internationale du Travail*, Vol. 137(1998), n° 2, pp. 151-164.
- VUCAS, B., "Some remarks concerning the Commissions of Inquiry established under the Constitution of the International Labour Organization", en JAVILLIER, J. C.; GERNIGON, B. (Dirs.), POLITAKIS, G. P. (Coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004.