

Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, 2011

Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

(artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)

Tercer punto del orden del día:
Informaciones y memorias sobre la aplicación
de convenios y recomendaciones

Informe III (Parte 1A)

Informe General
y observaciones referidas a ciertos países

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

aplicación plena de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Comisión toma nota de que la Oficina ha iniciado un proyecto piloto a fin de establecer una metodología para medir los progresos realizados en la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98, teniendo plenamente en cuenta los comentarios de la Comisión.

10. En lo que respecta a la **práctica seguida cuando expresa sus puntos de vista sobre el significado de ciertas disposiciones de los convenios**, la Comisión recuerda los siguientes elementos pertinentes. De conformidad con el mandato que le otorgó el Consejo de Administración ⁹, la función de la Comisión consiste en evaluar la legislación y la práctica nacionales en relación con las exigencias de los convenios internacionales del trabajo. A este respecto, señala la importancia de los principios que sigue el Consejo de Administración cuando nombra a los miembros de la Comisión. Éstos son nombrados a título personal y deben ser elegidos en base a su independencia, imparcialidad y competencia. Los miembros de la Comisión provienen de todas las regiones del mundo y poseen una experiencia directa de los diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales. La Comisión es consciente del hecho de que su trabajo sólo puede tener valor en la medida en que se mantenga fiel a sus principios de independencia, objetividad e imparcialidad. Además, la Comisión ha considerado siempre que su misión se lleva a cabo en el contexto de un diálogo continuo con los gobiernos, reforzado por la contribución de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

11. En este contexto, la Comisión reitera el enfoque funcional que ha seguido en lo que respecta a su labor de examen del significado de las disposiciones de los convenios. Aunque su mandato no requiere que realice interpretaciones definitivas de los convenios, la Comisión debe examinar y expresar sus puntos de vista sobre el alcance jurídico y el significado de ciertas disposiciones de los convenios, si procede, para cumplir con su mandato de controlar la aplicación de los convenios ratificados. El examen del significado de las disposiciones de los convenios forma necesariamente parte integral de la función de evaluar el ámbito de aplicación y la implementación de los convenios. Al constituir las cuestiones relacionadas con la aplicación de los convenios el mandato de la Comisión, el Consejo de Administración ha procurado garantizar que la Comisión está compuesta por personas capaces de cumplir con este mandato. La Comisión garantiza que la comprensión de las disposiciones sea constante y uniforme a fin de guiar a los Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la ratificación de un convenio.

12. En respuesta a la solicitud de aclaración de los métodos que sigue cuando expresa sus puntos de vista sobre el significado de las disposiciones de los convenios, la Comisión reafirma que siempre tiene presente los diferentes métodos de interpretación de los tratados reconocidos por el derecho internacional público y especialmente en la Convención de Viena sobre el derecho a los tratados, 1969. En particular, la Comisión ha tenido siempre debidamente en cuenta el sentido de los términos del convenio en el contexto de éstos y el objeto y fin del convenio, tal como prevé el artículo 31 de la Convención de Viena. Asimismo, se ha basado en las dos versiones auténticas de los convenios de la OIT, a saber, las versiones en inglés y francés (artículo 33 de la Convención de Viena). Además, de conformidad con los artículos 5 y 32 de la Convención de Viena, la Comisión tiene en cuenta la práctica de la Organización de examinar los trabajos preparatorios que condujeron a la adopción de un convenio. Esto es especialmente importante en relación con los convenios de la OIT, habida cuenta de la naturaleza tripartita de la Organización y de la función que los mandantes tripartitos desempeñan en la acción normativa ¹⁰.

13. Al examinar estas cuestiones, la Comisión ha tenido presentes las observaciones realizadas sobre **si resultaría conveniente una mayor participación tripartita en el control de la aplicación de los convenios internacionales del trabajo**. De conformidad con el espíritu de respeto mutuo, cooperación y responsabilidad que prevalece en las relaciones entre la Comisión y la Conferencia Internacional del Trabajo y su Comisión de Aplicación de Normas, la Comisión ha iniciado un proceso de mejoras continuas de sus métodos de trabajo tras los comentarios realizados por la Comisión de la Conferencia y, cuando procede, se refiere al informe de la Comisión de la Conferencia en sus observaciones y solicitudes directas. La Comisión considera que sería positivo para ambas Comisiones estrechar más esta relación, creando oportunidades para realizar un intercambio de puntos de vista más profundo sobre las cuestiones de interés común. Invita a la Oficina a examinar las posibilidades a este respecto. Por último, toma nota de que la importancia de reforzar la relación de complementariedad entre las dos Comisiones también se discutió durante la sesión especial que realizó con los dos Vicepresidentes de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

Relaciones con la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia

14. Tal como ya ha señalado la Comisión, el espíritu de respeto mutuo, de colaboración y de responsabilidad ha prevalecido siempre en las relaciones de la Comisión con la Conferencia Internacional del Trabajo y su Comisión de Aplicación de Normas. La Comisión de Expertos toma plenamente en consideración los debates de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, tanto sobre las cuestiones generales en materia de actividades normativas y

⁹ La Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia se crearon en 1926 a través de una resolución única adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (véase anexo VII, *Actas* de la 8.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1926, vol. I). El mandato de la Comisión de Expertos fue ampliado por el Consejo de Administración en 1947 (véanse *Actas* de la 103.ª reunión del Consejo de Administración (1947), anexo XII, párrafo 37).

¹⁰ Un ejemplo de este enfoque se encuentra en la observación general de la Comisión sobre la aplicación del Convenio núm. 169, que se publica en la parte II del presente Informe.

Pueblos indígenas y tribales

Observación general

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)

La Comisión ha estado examinando las memorias detalladas sobre el Convenio núm. 169 desde que éste entró en vigor en 1991. La Comisión toma nota de que hasta la fecha 22 países han ratificado el Convenio. Asimismo, toma nota de que una de las cuestiones que se ha examinado con más frecuencia desde que el Convenio se adoptó está relacionada con la «obligación de consultar».

La Comisión de Expertos ha tomado nota de los comentarios formulados en la Comisión de Aplicación de Normas por varios Estados y los miembros de los Empleadores de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en su 99.^a reunión de junio de 2010 respecto de sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 169 y, especialmente, de los comentarios formulados en relación con el significado y alcance de la «consulta» tal como se prevé en el Convenio. La Comisión considera que es importante explicar aún más el modo en que entiende este concepto, habida cuenta de su significado en virtud del Convenio para los pueblos indígenas y tribales, los gobiernos y los interlocutores sociales.

En varias ocasiones, la Comisión de Expertos ha señalado que, aunque su mandato no incluye el deber de dar interpretaciones de los convenios de la OIT, a fin de llevar a cabo su función de determinar si las exigencias de los convenios se respetan, tiene que examinar el alcance jurídico y el significado de las disposiciones de dichos convenios, cuando proceda¹. Al hacerlo, la Comisión siempre ha tenido debidamente en cuenta el significado textual de las palabras a la luz del objeto y fin del Convenio tal como se prevé en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, dando igual consideración a los dos textos auténticos de los convenios de la OIT, a saber a las versiones en inglés y francés (artículo 33 de la Convención de Viena). Además, de conformidad con los artículos 5 y 32 de la Convención de Viena la Comisión toma en cuenta la práctica de la Organización de examinar los trabajos preparatorios que han conducido a la adopción del Convenio. Esto resulta particularmente importante en el caso de los convenios de la OIT dada la naturaleza tripartita de la Organización y la función que desempeñan los mandantes tripartitos en las actividades normativas.

Al examinar esta cuestión, la Comisión ha tomado nota especialmente de los comentarios realizados por los miembros empleadores en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia respecto a que se había interpretado el derecho de consulta, de tal forma que impondría condiciones más exigentes al gobierno, más allá de lo que exige el Convenio². Este comentario se formuló en el contexto de una solicitud realizada por esta Comisión en el caso relativo a la aplicación por el Gobierno del Perú del Convenio núm. 169, que se debatió en la Comisión de la Conferencia en junio de 2010³.

Habida cuenta de lo anterior, la Comisión realiza su observación general a fin de aclarar el concepto de «consulta», y con la esperanza de que esto redunde en una mejora en la aplicación del Convenio, especialmente en lo que respecta a este derecho. Se tratará de un seguimiento de la observación general de la Comisión de 2008. La Comisión toma nota de la declaración realizada por el portavoz de los Empleadores durante la discusión general de la Comisión de la Conferencia en junio de 2009 respecto a que «las observaciones generales sobre la seguridad social y los pueblos indígenas y tribales no presentan problemas particulares y son una ilustración del enfoque correcto que debe darse a las observaciones generales que son útiles y contribuyen a la aplicación de los convenios respectivos»⁴.

De manera general, la Comisión toma nota de que, dada la naturaleza tripartita de la OIT, la mayoría de sus convenios contienen referencias específicas a la consulta entre los gobiernos y los representantes de los empleadores o sus organizaciones y los interesados en las cuestiones que tienen relación con los temas cubiertos por los convenios. El Convenio núm. 169 no es una excepción. Sin embargo, las disposiciones relacionadas con la «consulta», que figuran en el Convenio núm. 169 abordan específicamente las consultas con los pueblos indígenas y tribales. Las disposiciones pertinentes del Convenio son los artículos 6, 7, 15 y 17⁵. Los artículos 27 y 28 también se refieren a las consultas, en concreto en relación con la educación.

¹ Véanse CIT, 63.^a reunión, 1977, Informe III (Parte 4A), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, párrafo 32; CIT, 73.^a reunión, 1987, Informe III (Parte 4A), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, párrafo 21; CIT, 77.^a reunión, 1990, Informe III (Parte 4A), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, párrafo 7; CIT, 78.^a reunión, 1991, Informe III (Parte 4A), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, párrafos 11 y 12.

² Véase CIT, 99.^a reunión, 2010, *Actas Provisionales* núm. 16, Primera Parte, párrafo 54; Segunda Parte, págs. 108-112.

³ *Ibid.*, Segunda Parte, pág. 111.

⁴ Véase CIT, 98.^a reunión, 2009, *Actas Provisionales* núm. 16, Primera Parte, párrafo 50.

⁵ Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: