



Consejo de Administración

341.^a reunión, Ginebra, marzo de 2021

Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas
Internacionales del Trabajo

LILS

Segmento de Normas Internacionales del Trabajo y Derechos
Humanos

Fecha: 18 de febrero de 2021

Original: inglés

Sexto punto del orden del día

Procedimiento para el nombramiento de miembros de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Finalidad del documento

En el presente documento se proporciona, a instancia del Consejo de Administración, información sobre la selección y contratación de los expertos de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en relación con el mandato y las funciones de la Comisión (véase el proyecto de decisión, que figura en el párrafo 21).

Objetivo estratégico pertinente: Principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Resultado más pertinente: Resultado 2: Normas internacionales del trabajo y control reconocido y efectivo.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Ninguno.

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

Documentos conexos: [GB.334/INS/5](#).

1. En una reunión que los miembros de la Mesa del Consejo de Administración y los demás miembros del Grupo de Selección tripartito celebraron el 15 de mayo de 2020 en lugar de la 338.^a reunión del Consejo de Administración, que fue anulada, se solicitó a la Oficina que proporcionara aclaraciones sobre el procedimiento aplicable para cubrir los puestos vacantes en la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ¹.
2. En la 334.^a reunión del Consejo de Administración, algunos miembros de este órgano también solicitaron aclaraciones y rogaron a la Oficina que siguiera informando sobre los progresos realizados en el cumplimiento del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas (antes conocido como «la iniciativa relativa a las normas»), en particular respecto al examen y otras posibles mejoras de los métodos de trabajo de los órganos de control, con miras a reforzar el tripartismo, la coherencia, la transparencia y la eficacia ². La Conferencia Internacional del Trabajo, en la parte IV, A) de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada en su 108.^a reunión (2019), invitó a la Organización a que siguiera aumentando la transparencia, al afirmar que «[l]a elaboración, la promoción, la ratificación y el control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo [tenía]n una importancia fundamental para la OIT». En la reunión de la Mesa del Consejo de Administración mencionada, la portavoz del grupo de África opinó que, en aras de la transparencia y la inclusividad, las vacantes de la Comisión de Expertos deberían difundirse lo más ampliamente posible para garantizar que pueda presentarse el mayor número posible de candidatos cualificados, y el proceso debería ser competitivo, de manera que permita sobresalir a los mejores candidatos.
3. En el presente documento se proporciona la información solicitada en la reunión de la Mesa. En la parte I, se recuerda la evolución de la composición de la Comisión de Expertos, y en la parte II, se enuncian los criterios y el procedimiento actualmente aplicables para el nombramiento de los miembros de la Comisión.

► Parte I. Creación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y evolución de su composición

Creación de la Comisión de Expertos

4. En su 8.^a reunión, celebrada en 1926, el Consejo de Administración decidió crear la Comisión de Expertos en virtud de una resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) ³. En la Constitución de la OIT, que conformó inicialmente la parte XIII del Tratado de Versalles, no se establecía un órgano de control especialmente encargado de

¹ Actas de las reuniones de la Mesa del Consejo de Administración y del Grupo de Selección celebradas con miras a la preparación de decisiones adoptadas por correspondencia por el Consejo de Administración entre marzo y octubre de 2020, párrs. 146-156.

² GB.334/INS/5, párr. 21, en su versión modificada por el Consejo de Administración.

³ Resolución relativa a los métodos que la Conferencia puede aplicar para utilizar las memorias presentadas en virtud del artículo 408 del Tratado de Versalles [artículo 22 de la Constitución de la OIT], *Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, octava reunión, 1926, vol. I, anexo VII, 429*. De conformidad con esta resolución, las dos comisiones se denominaron «Comisión de la Conferencia» y «Comisión de Expertos», respectivamente.

examinar las memorias anuales presentadas por los Estados Miembros, con arreglo al artículo 408 del Tratado de Versalles (hoy artículo 22 de la Constitución de la OIT), sobre las medidas adoptadas por ellos para dar efecto a las disposiciones de los convenios en los que eran parte. Por consiguiente, competía a la Conferencia Internacional del Trabajo controlar la aplicación de las normas. De hecho, hasta 1924, las memorias presentadas por los Gobiernos se comunicaban a la Conferencia, primero completas y, posteriormente, en forma resumida, en la Memoria que el Director de la Oficina (actualmente, el Director General) presentaba a la Conferencia. La Conferencia las examinaba en el transcurso de la discusión general de la Memoria del Director General. Pronto resultó evidente que la Conferencia no podía seguir desempeñando esa tarea a causa del constante aumento del número de ratificaciones y de memorias, al que se sumaba la adopción de nuevas normas cada año. Una vez reconocida esta situación, se estimó oportuno instituir un mecanismo específico para llevar a cabo dicho examen. Así pues, en 1926, se establecieron, en virtud de una misma resolución de la Conferencia, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CAN) y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios (CEAC), que posteriormente se convirtió en la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ⁴.

5. Los siguientes extractos de las *Actas* de la reunión de 1926 ⁵ de la CIT proporcionan información útil sobre los motivos que llevaron a la creación de estos dos órganos:

Además, se observa que la Conferencia y sus comisiones son fundamentalmente órganos deliberativos y políticos, compuestos por representantes con distintos intereses nacionales o profesionales, y que en general esos órganos no son los más adecuados para la labor técnica que se está considerando.

Por consiguiente, la Comisión de Expertos podría no ser una comisión directamente instituida por la Conferencia, sino una comisión creada por el Director con la aprobación del Consejo de Administración y de conformidad con las instrucciones de la Conferencia, encargada de ejecutar una tarea concreta con miras a la preparación técnica de una parte de la labor de la Conferencia. La propia Conferencia conservaría las funciones políticas que le incumben, si bien en la práctica estaría asesorada por esta comisión técnica de expertos, y podría decidir, ya sea directamente o a través de una de sus comisiones, qué actitud considera oportuno adoptar o qué medidas podría tomar o recomendar.

6. Se entendió muy pronto que un sistema de control eficaz debía combinar dos tipos de exámenes: por un lado, un examen técnico que ofreciese garantías de imparcialidad e independencia y la participación de expertos de renombre ⁶, y, por otro, un examen a

⁴ Resolución relativa a los métodos que la Conferencia puede aplicar para utilizar las memorias presentadas en virtud del artículo 408 del Tratado de Versalles [artículo 22 de la Constitución de la OIT]. En la resolución se recomendaba que «se estableciera cada año una Comisión de la Conferencia encargada de examinar los resúmenes de las memorias presentadas a la Conferencia en virtud del artículo 408». La Conferencia también solicitó que el Consejo de Administración «nombre [...] una comisión técnica de expertos [...] encargada de utilizar esa información del modo más completo y mejor posible y de recabar los datos adicionales previstos en los formularios aprobados por el Consejo de Administración, así como los datos que se consideren necesarios para complementar la información ya disponible; dicha Comisión deberá someter al Consejo de Administración un informe que el Director, tras consultar con el Consejo, adjuntará a su resumen de las memorias anuales presentadas a la Conferencia en virtud del artículo 408».

⁵ OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, octava reunión, 1926, 396-398.

⁶ OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, octava reunión, 1926, 239. La Oficina indicó que los miembros de la Comisión de Expertos deberían «conocer profundamente las condiciones de trabajo y la aplicación de la legislación laboral. Debería tratarse de personalidades independientes y representar en la medida de lo posible los distintos

cargo de un órgano perteneciente a la instancia política suprema de la OIT, que por lo tanto tendría una composición tripartita ⁷.

Evolución de la composición de la Comisión de Expertos a lo largo del tiempo

7. En 1927 y 1928, la Comisión de Expertos estaba integrada por ocho expertos y un miembro suplente. Los expertos eran nombrados inicialmente por la duración del periodo de prueba de dos años de la Comisión, aunque desde 1934 fueron designados por un periodo renovable de tres años. El número de expertos aumentó a diez en 1928 y a 11 en 1932, cuando se añadió un miembro perteneciente a un país no europeo. En 1939, la Comisión estaba integrada por 13 miembros, nueve de países europeos y cuatro de países no europeos. En 1945, el Consejo de Administración designó nueve expertos para los 13 puestos vacantes, que era el número autorizado con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial. De esos nueve expertos, cinco habían sido miembros de la Comisión de Expertos con anterioridad a 1939. A raíz de una solicitud formulada por la Comisión de Expertos para que se reforzara el número de sus miembros, que había disminuido a diez, y se hiciera frente a la necesidad de que expertos cualificados examinaran la aplicación de los convenios en los territorios no metropolitanos, antes de que finalizara marzo de 1948 el Consejo de Administración había designado tres expertos adicionales, incluida la primera experta. En 1951, la Comisión de Aplicación de Normas recomendó que el Consejo de Administración examinara la posibilidad de extender la duración de las reuniones y de aumentar, nuevamente, el número de expertos. El Consejo de Administración adoptó esa recomendación y el número de miembros de la Comisión pasó de 13 a 17. En noviembre de 1962, el Consejo de Administración nombró un miembro adicional, lo cual elevó su número a 18, con el fin de garantizar una representación geográfica más amplia. Posteriormente, el número de miembros de la Comisión de Expertos aumentó a 19 en 1965 y a 20 en 1979.
8. En todas las discusiones que guiaron esos cambios, los mandantes recalcaron la importancia de las cualificaciones de los distintos expertos, habida cuenta de que «las condiciones principales para formar parte de la Comisión eran la competencia, la integridad y la capacidad de efectuar un estudio comparativo de las disposiciones de la legislación nacional y de los instrumentos de la OIT» ⁸.
9. La Comisión de Expertos está integrada actualmente por 20 miembros, de conformidad con la última decisión adoptada por el Consejo de Administración en 1979. En 2002, decidió la Comisión de Expertos, por iniciativa propia, fijó en quince años el periodo máximo de ejercicio de los expertos en esa calidad. A raíz de esta decisión, es cada vez más frecuente que, en el momento de cumplir los miembros de la Comisión ese periodo máximo, se solicite al Consejo de Administración el nombramiento de miembros nuevos.

grados de desarrollo industrial y la diversidad de métodos industriales existentes entre los Estados Miembros de la Organización». *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, octava reunión, 1926, anexo V, 401.

⁷ OIT, *Control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo: El papel fundamental de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT*, 2019, 13.

⁸ OIT, *Actas del Consejo de Administración*, 159.ª reunión (junio-julio de 1964), declaración del Grupo de los Empleadores, 51.

▶ Parte II. Criterios y procedimiento actualmente aplicables para el nombramiento de los miembros de la Comisión de Expertos

- 10.** Aunque los criterios para el nombramiento de los miembros de la Comisión de Expertos se han mantenido invariables, el número de expertos y el equilibrio geográfico han evolucionado rápidamente ante el incremento del volumen de trabajo y la diversificación de la composición de la OIT.

Criterios

- 11.** La selección y el nombramiento de los miembros de la Comisión de Expertos obedecen a criterios elaborados para atender las consideraciones de la Mesa del Consejo de Administración expresadas en diversos procedimientos de selección. Estos criterios, que se suman al principio de lograr y mantener la paridad de género en la composición de la Comisión, no han dejado nunca de presidir la selección de los expertos a lo largo de los años⁹ y se enumeran a continuación sin que exista entre ellos un orden jerárquico particular:
- conocimiento de la OIT y familiarización con su labor;
 - formación académica y criterio jurídico;
 - conocimientos sobre derecho laboral, legislación sobre derechos humanos y derecho internacional;
 - capacidad para aceptar la naturaleza administrativa esencial del trabajo combinada con agudeza intelectual;
 - capacidad para realizar contribuciones en relación con los diferentes contextos económicos y culturales de los países;
 - sensibilidad y apertura en lo que respecta a las opiniones de los mandantes tripartitos de la OIT;
 - capacidad para influir o añadir una dimensión a la labor de la OIT en el país donde vive el experto;
 - capacidad para trabajar en el seno de la Comisión de Expertos y cualidades personales para adaptarse a ese entorno, habida cuenta del contexto internacional en el que se llevan a cabo las labores, y
 - aptitudes lingüísticas.
- 12.** Los criterios de selección se fijaron teniendo debidamente en cuenta la naturaleza particular de la Comisión de Expertos y las normas internacionales del trabajo. En el proceso de adopción de la resolución de 1926, el Presidente y Ponente de la Comisión relativa al artículo 408 explicó que si bien el método de nombramiento de los miembros de la Comisión de Expertos debía quedar a discreción del Consejo de Administración, esos miembros «deb[er]ían elegirse esencialmente teniendo en cuenta sus

⁹ OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, octava reunión, 1926, 239. Véase también OIT, *Control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo*, 2019, 16 y 17.

cualificaciones especializadas y ningún otro motivo»¹⁰. Por regla general, los expertos suelen ser seleccionados entre jueces veteranos y eruditos. En los años transcurridos desde su establecimiento, han formado parte de la Comisión tres jueces de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y numerosos jueces de tribunales supremos. En 2020, entre los miembros de la Comisión figuraban dos antiguos jueces de la CIJ, el Sr. Koroma y el Sr. Ranjeva, así como tres antiguos jueces de tribunales supremos, a saber, la Sra. Dixon Calton, que es además la actual Presidenta de la Comisión; el Sr. Lacabarats y el Sr. Ngcobo, que ha sido nombrado recientemente. Entre los antiguos miembros de la Comisión cabe mencionar al Sr. Bhagwate, Presidente del Tribunal Supremo de la India y expresidente del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; al Sr. Ago, juez de la CIJ, Presidente del Comité de Libertad Sindical de 1961 a 1995 y miembro de la Comisión de Expertos de 1979 a 1995, y al Sr. Boutros-Ghali, que posteriormente fue nombrado Secretario General de las Naciones Unidas. La Comisión de Expertos ha alcanzado progresivamente la paridad de género y, en 2020, estaba formada por 11 hombres y nueve mujeres, entre ellas, su primera presidenta, que fue elegida en 2019. Cada zona geográfica está representada por cinco expertos procedentes de muy diversos sistemas jurídicos. La media de edad los expertos es de 66 años.

13. Se espera que la Comisión de Expertos actúe con independencia, objetividad e imparcialidad absolutas¹¹. Desde que se creó la Comisión, estos principios se consideran fundamentales para garantizar que su labor goce de la máxima autoridad y credibilidad. La Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración defienden sistemáticamente esos principios como piedra angular de la Comisión de Expertos y del sistema de control de la OIT en su conjunto. Por consiguiente, los miembros de la Comisión de Expertos siempre son nombrados a título personal, por su imparcialidad y por sus competencias técnicas y su independencia necesarias.

Proceso de selección

14. Para salvaguardar estas importantes cualidades, desde que se creó la Comisión, la identificación de los candidatos idóneos siempre se ha confiado al Director General de la OIT y a la Oficina de la OIT. La Oficina sigue de manera rigurosa y sistemática el proceso de selección que se describe a continuación.
15. En un primer momento, la Oficina reúne información sobre el perfil de personalidades eminentes de la región de interés para cubrir la vacante dejada en la Comisión de Expertos, en consulta con las oficinas exteriores y sobre la base de elementos como expedientes de publicaciones y resoluciones judiciales; la pertenencia a comités de expertos y comités de derechos humanos de alto nivel, o actividades de defensa de los derechos laborales y los derechos humanos. Acto seguido, la Oficina procede a seleccionar a un grupo de posibles candidatos idóneos, de conformidad con los criterios ya mencionados y limitándose a proponer a personalidades eminentes e independientes y de la máxima competencia técnica e integridad moral.
16. Una vez que se ha reunido suficiente información, el Director o la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo contacta con los posibles

¹⁰ OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, octava reunión, 1926, 239. La Oficina indicó que los miembros de la Comisión deberían «conocer profundamente las condiciones de trabajo y la aplicación de la legislación laboral. Debería tratarse de personalidades independientes y representar en la medida de lo posible los distintos grados de desarrollo industrial y la diversidad de métodos industriales existentes entre los Estados Miembros de la Organización».

¹¹ OIT, *Control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo*, 2019, 18.

candidatos y concierta entrevistas con aquellos que se muestren interesados. Se entrevista una media de cinco candidatos por vacante. Todas las entrevistas se basan en el mismo conjunto de preguntas, que se elaboran para evaluar a los candidatos con arreglo a los criterios enumerados en el presente documento. Posteriormente, el Director presenta un resumen de las entrevistas de todos los candidatos al Director General, quien, a su vez, presenta a la Mesa del Consejo de Administración un informe con un comentario sobre cada uno de los candidatos entrevistados. La Mesa, tras examinar el informe, selecciona a uno de los candidatos y propone su nombramiento al Consejo de Administración. Los expertos son nombrados por el Consejo de Administración por un mandato renovable de tres años. Como ya se ha señalado, los expertos pueden permanecer en su puesto durante un periodo máximo de quince años, lo cual equivale a un mandato de tres años renovable cuatro veces.

17. El Consejo de Administración ha instituido procesos similares para el nombramiento de los demás miembros independientes de los órganos de control como, por ejemplo, el Presidente del Comité de Libertad Sindical y los miembros de las comisiones de encuesta de la OIT. En cambio, los miembros tripartitos de los órganos de control, como la Comisión de Aplicación de Normas, el Comité de Libertad Sindical y los comités *ad hoc* establecidos para examinar las reclamaciones presentadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 24, son nombrados por iniciativa de los Grupos Gubernamental, de los Empleadores y de los Trabajadores de la Conferencia Internacional del Trabajo o del Consejo de Administración.
18. Según se indicó al principio de este documento, el sistema instaurado en 1926 comprende, por una parte, un órgano político cuya composición viene determinada totalmente a discreción de los mandantes tripartitos y, por otra, un órgano independiente compuesto por expertos eminentes que son nombrados por el Consejo de Administración, por recomendación de su Mesa y con arreglo a una evaluación técnica llevada a cabo por la Oficina.
19. Con respecto a la renovación del mandato de los expertos que han sido nombrados, el Consejo de Administración siempre ha tenido debidamente en cuenta la autonomía y la autoridad de la Comisión de Expertos para establecer sus propios métodos de trabajo internos y la necesidad de respetar la independencia de los expertos. Por todo ello, desde la adopción del periodo de ejercicio máximo de quince años en 2002, el Consejo de Administración ha renovado periódicamente el mandatos de los expertos que integran la Comisión hasta alcanzar el tope máximo de quince años, salvo cuando un experto informa a la Oficina de que no se encuentra en condiciones de seguir formando parte de la Comisión, en cuyo caso el puesto queda vacante y se nombra, para cubrirlo, un nuevo experto tras completarse el procedimiento descrito en el presente documento.
20. En diciembre de 2020, el mandato de dos miembros de la Comisión de Expertos, el Sr. Bentes Corrêa y el Sr. Koroma, alcanzó el límite de quince años fijado. En 2021 deberá renovarse el mandato de otros ocho miembros, a saber: el Sr. Ago, la Sra. Athanassiou, el Sr. Filali Mekhnasi, el Sr. Muntarhorn, el Sr. Pougoué, la Sra. Sankaran, el Sr. Thomas-Felix y el Sr. Waas. La lista de los miembros actuales de la Comisión, con las fechas de sus nombramientos iniciales, es de acceso público ¹².

¹² OIT, «Miembros de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones».

► Proyecto de decisión

- 21. El Consejo de Administración toma nota de la información facilitada por la Oficina en el documento GB.341/LILS/6.**