



## SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

### **Reuniones de expertos: objeto, función y enseñanzas extraídas**

#### **Introducción**

1. Ante las preocupaciones expresadas en nombre del grupo de los PIEM en la 288.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, en el sentido de que las reuniones de expertos se asemejaban cada vez más a las reuniones sectoriales tripartitas, se pidió a la Oficina que preparase un documento sobre las reuniones de expertos a fin de que lo examinase la Comisión<sup>1</sup>.

#### **Antecedentes**

2. El Consejo de Administración lleva muchos años convocando reuniones de expertos periódicas, si bien lo ha venido haciendo con mayor frecuencia en los cinco a diez últimos años (véase cuadro 1). Se trata principalmente de reuniones de composición reducida (de cinco a diez participantes por grupo) a las que se encomienda una tarea sumamente específica — asesorar a la Oficina y al Consejo de Administración sobre temas bien definidos — en el marco del mandato conferido por el propio Consejo de Administración. En algunas de estas reuniones se formulan recomendaciones y pautas de actuación generales para las actividades de la OIT presentes y futuras, mientras que en otras se adoptan repertorios de recomendaciones prácticas o textos análogos para su ulterior publicación. El presente documento se centra en este último tipo de reuniones.
3. En las reuniones de expertos se examinan y modifican, para su ulterior adopción, proyectos de repertorios de recomendaciones prácticas, o de instrumentos análogos, preparados por el departamento competente de la Oficina, referentes a un sector económico, una categoría de trabajadores o un aspecto técnico laboral específico. Si bien estos repertorios no tienen fuerza vinculante, en ellos se facilitan a los médicos orientaciones prácticas, por ejemplo sobre la manera de mejorar la seguridad y la salud en el sector considerado. Las más de las veces, dichos repertorios versan concretamente sobre la seguridad y la salud en el trabajo.

<sup>1</sup> Documento GB.288/13, párrafo 19, apartado *d*).

## Evolución de las reuniones de expertos

4. Poco antes y poco después de la Segunda Guerra Mundial, el Consejo de Administración autorizó a la Oficina a que publicase y difundiese para los Estados Miembros «reglamentos tipo» en los que se facilitaba información científica y técnica. En ellos se pretendía suministrar pautas técnicas sin generar obligaciones jurídicas. El concepto de «repertorio de recomendaciones prácticas» se acuñó más adelante.
5. A principios de 1974, se renunció temporalmente a presentar el texto completo de los repertorios de recomendaciones prácticas, a fin de aligerar la carga de trabajo del Consejo de Administración. La Oficina se encargaba de publicar los repertorios y el Consejo de Administración permanecía informado al respecto<sup>2</sup>. Más adelante se decidió sin embargo conferir mayor peso jurídico a estos repertorios y, a estos efectos, someterlos al Consejo de Administración a fin de que los refrendase para su publicación.
6. A algunos repertorios de recomendaciones prácticas se acompaña una serie de «guías» en las que se facilita información descriptiva sobre la manera de aplicar dichos repertorios. Estas guías no requieren ser formalmente aprobadas por las reuniones de expertos, ni presentadas al Consejo de Administración, lo cual no impide que una reunión de expertos o un grupo de asesores las examine para formular comentarios generales sobre ellas antes de la publicación de su versión definitiva.
7. El concepto de «directrices» no está bien definido, si bien cabe situarlo entre los repertorios de recomendaciones prácticas y las guías. Cabe decir sin embargo que, en todos los sentidos y a todos los efectos, las directrices equivalen a un repertorio de recomendaciones prácticas una vez han sido adoptadas por una reunión de expertos y comunicadas al Consejo de Administración. En ellas se suelen abordar cuestiones que no requieren una atención global, o que revisten un carácter menos técnico que aquellas abordadas en los repertorios de recomendaciones prácticas<sup>3</sup>.
8. Así eran las reuniones de expertos hasta los años ochenta: se limitaban exclusivamente a los expertos. Estos se sentaban por orden alfabético a fin de dejar bien clara su condición de expertos independientes.
9. Poco a poco se fue abriendo la puerta y se empezó a dar entrada a consejeros técnicos que acompañaban a los expertos (inicialmente no tenían derecho a la palabra) y las invitaciones cursadas a las Naciones Unidas, por ejemplo, ya no se limitaban a observadores específicos.
10. A principios de los años noventa los expertos empezaron a sentarse por grupos, y los expertos empleadores y trabajadores a expresarse por conducto de su portavoz. Las reuniones de grupo introductorias que se celebraban el primer día dieron pronto paso a reuniones de grupo cotidianas y, últimamente, también de expertos gubernamentales. Por razones financieras estas reuniones debían mantenerse a costa de la sesión plenaria.

<sup>2</sup> Documento GB.208/21/13, párrafo 11.

<sup>3</sup> Ver bibliografía: *Directrices técnicas y éticas para la observación de la salud de los trabajadores* (1997); *Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo* (2001), y las *Directrices sobre seguridad y salud en el desguace de buques* (2004).

## Diferencias entre las reuniones de expertos y las reuniones sectoriales

11. El Reglamento de las reuniones sectoriales no se aplica a las reuniones de expertos<sup>4</sup>. En una nota correspondiente al artículo 1 de dicho Reglamento consta lo siguiente: «El presente Reglamento no se aplica a las reuniones de expertos, a los coloquios o seminarios — que no se rigen por un reglamento —...»<sup>5</sup>. Sin embargo, de ser necesario, se guiarán por las reglas y los procedimientos generalmente aceptados para la OIT.
12. Ante la evolución antes indicada, entre las reuniones sectoriales y las reuniones de expertos también existen, sin embargo, analogías: ambas tienen presidente y portavoces de los grupos; en ambas se celebran reuniones de grupo con interpretación, se constituyen grupos de trabajo y los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores tienen su secretaría. Finalmente, en ambos tipos de reuniones se adopta un informe de los debates.
13. La principal diferencia que distingue a estos dos tipos de reuniones reside en lo que producen. En las reuniones sectoriales se adoptan conclusiones y, a veces, resoluciones sobre el curso que debe darse a aquéllas, mientras que en las reuniones de expertos se adoptan repertorios de recomendaciones prácticas (o directrices) que figuran entre los instrumentos de la OIT por los que se propugna el trabajo decente.

## Procedimiento

### Temas

14. Los temas sugeridos para las reuniones de expertos se plantean y se tratan de muy diversas maneras, sin coordinación y atendiendo a cada caso en particular; varios departamentos intervienen en la determinación de estos temas. Las resoluciones adoptadas por las reuniones sectoriales han dado lugar a la adopción de varios repertorios de recomendaciones prácticas, algunos de los cuales se prepararon en cumplimiento del Programa de Actividades Sectoriales, mientras que otros se prepararon en el marco de lo que hoy se denomina Programa InFocus sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork). En otros casos los temas se propusieron durante las actividades de planificación presupuestaria, previa deliberación con los mandantes. En fechas recientes se elaboró un repertorio de recomendaciones prácticas (el VIH/SIDA en el lugar de trabajo) directamente a raíz de una resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo.

## Solicitud de comentarios

15. Antes de celebrarse las reuniones de expertos, se distribuyen a todos los Estados Miembros, o solamente a aquellos interesados, los proyectos de los textos que se han de

<sup>4</sup> Reuniones sectoriales (documento SM/1996/SO).

<sup>5</sup> En el mismo documento, en la parte referente a las *Características generales de las reuniones sectoriales*, figura un capítulo relativo a la organización de las labores, en cuyo párrafo 27 se indica lo siguiente: «la organización de las labores en las reuniones sectoriales (con excepción de las reuniones de expertos y de los seminarios) se hará con arreglo al Reglamento adoptado por el Consejo de Administración...».

someter a examen, a fin de que presenten sus comentarios, inclusive aquellos dimanantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Generalmente, la Oficina los resume y los pone a disposición de los expertos en cuanto llegan a Ginebra. También están disponibles *in extenso*. La medida en que se toman en consideración dichos comentarios depende de la dinámica de cada reunión. Hoy día, los proyectos de los textos se remiten también por Internet. Anteriormente se intentaba someter los repertorios de recomendaciones prácticas a una suerte de «doble discusión», pero se abandonó esta fórmula a causa de la inversión que suponía en términos de costo y de tiempo.

## Selección de los expertos

16. Se supone que los expertos «... desempeñarán sus funciones en su carácter personal de expertos. Actuarán e intervendrán en su calidad de tales, y no como representantes de ningún gobierno o grupo o de otros intereses»<sup>6</sup>. Por regla general, la composición de los tres Grupos es paritaria y sus miembros son debidamente elegidos por el Consejo de Administración por recomendación de su Mesa y previa consulta con los Grupos de los Empleadores y los Trabajadores. Rara vez han asistido delegaciones de expertos tripartitas de ámbito nacional.
17. El nombramiento de los expertos se efectúa atendiendo a los siguientes criterios:
  - a) «lograr el más elevado nivel posible de calificaciones en la reunión o grupo en su conjunto;
  - b) obtener una representación equilibrada de las diferentes partes del mundo y de los distintos puntos de vista en la composición de la reunión o grupo, y
  - c) lograr que se aprovechen al máximo y en la forma más adecuada los conocimientos y experiencia de los expertos disponibles en los círculos de empleadores y de trabajadores»<sup>7</sup>.
18. Al solicitar a expertos nombrados por el Gobierno, la Oficina ha pedido en ocasiones información acerca de las cualificaciones y la experiencia técnicas de estos últimos. Este procedimiento no se aplica a los expertos nombrados por los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores. Se ha estudiado la posibilidad de solicitar más de un nombre para cada puesto de experto, a fin de generar alternativas, pero se ha considerado preferible no instaurar esta práctica.

## El Presidente

19. Al igual que para las demás reuniones de la OIT, se selecciona al Presidente entre los expertos nombrados por los gobiernos. Esta práctica no siempre ha dado satisfacción, especialmente cuando el número de expertos era reducido. En primer lugar, deja sin voz al

<sup>6</sup> Extracto de un texto aprobado por el Consejo de Administración en su 180.<sup>a</sup> reunión (mayo-junio de 1970) y reproducido en: Conferencia Internacional del Trabajo, quincuagésima cuarta reunión, Ginebra, 1970, *Actas* (Ginebra, OIT, 1971), apéndice D. Varios. Informe del Grupo de Trabajo del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la estructura de la OIT, III, composición de las reuniones de expertos y de los grupos consultivos establecidos por el Consejo de Administración, párrafo 260, pág. 47.

<sup>7</sup> *Idem*.

Grupo Gubernamental. En segundo lugar, las personas que en principio deberían desempeñarse de lleno como expertos en la reunión no pueden hacerlo desde la presidencia. Además, la experiencia reciente, consistente en nombrar al Presidente fuera del grupo de expertos, ha sido positiva.

## Refrendo del Consejo de Administración

20. Una vez adoptados los nuevos repertorios de recomendaciones prácticas o las nuevas directrices, los textos correspondientes y los informes de las reuniones se presentan al Consejo de Administración con miras a autorizar al Director General para que se publique el texto adoptado por los expertos.

## Promoción

21. Después de la publicación — impresa en papel y por Internet — la Oficina promueve la utilización de los nuevos repertorios de recomendaciones prácticas o de las nuevas directrices, especialmente mediante la celebración de talleres tripartitos de ámbito nacional y, cuando ello resulta posible, organiza la traducción a idiomas distintos del español, el francés y el inglés. En lo que respecta al repertorio de recomendaciones prácticas y a las directrices que deberán examinarse en 2005, ya se han consignado los recursos necesarios para su promoción y se recabará la opinión de los expertos sobre el planteamiento que convendría adoptar<sup>8</sup>.

## Enseñanzas extraídas

### Beneficios de las reuniones de expertos

22. Las reuniones de expertos han sido esenciales para elaborar pautas técnicas de actuación prácticas, completas y de actualidad sobre una gran variedad de cuestiones. Los resultados de las reuniones — como los repertorios de recomendaciones prácticas — pueden constituir una parte importante del nuevo planteamiento de las actividades sectoriales, centrado en su divulgación y aplicación. Si bien los repertorios de recomendaciones prácticas no son vinculantes, muchos gobiernos los han utilizado como modelos para elaborar su legislación y su práctica nacionales<sup>9</sup>. Algunos elementos de estos repertorios han pasado incluso a formar parte de convenios colectivos. Sin embargo, sin las actividades de promoción de la Oficina, como la traducción a idiomas distintos de los tres principales, estos resultados tendrían pocas probabilidades de ser ampliamente difundidos y utilizados. En el repertorio de recomendaciones prácticas y las directrices que se examinarán en 2005 se contemplan los recursos destinados a la promoción.

<sup>8</sup> Un repertorio de recomendaciones prácticas revisado sobre la seguridad y la salud en la industria siderúrgica; una reunión de expertos en las que se elaborarán directrices para la inspección del trabajo forestal.

<sup>9</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 91.<sup>a</sup> reunión, junio de 2003, *Actas Provisionales* núm. 22, párrafo 10.

## Preparación

23. El nombramiento de los expertos en un plazo mínimo de cuatro meses antes de las reuniones debería potenciar la interacción entre ellos antes de las reuniones — a escalas individual, colectiva o regional, especialmente si esta interacción viene fomentada por la Oficina. La medida en que puedan compartir opiniones, abordar cuestiones y proponer soluciones antes del inicio de las reuniones determinará el grado en que se facilitará el examen formal de los proyectos. La Oficina solicitará los nombramientos y enviará con suficiente antelación las invitaciones correspondientes a las dos reuniones de expertos previstas para 2005.

## Selección de los expertos

24. La Oficina suele hacer intervenir expertos en la preparación de los proyectos de los textos. Velará por que los grupos sepan cuáles han tenido ya la oportunidad de intervenir a fin de que se considere la posibilidad de invitarles.
25. La presencia de consultores internacionales ha resultado útil para resolver cuestiones de índole técnica.

## El Presidente

26. El hecho de nombrar a un Presidente no perteneciente al grupo de expertos ha resultado ser un acierto, pero en este proceso resulta indispensable consultar de antemano a todos los expertos y seleccionar a un presidente que esté versado en el tema que se vaya a debatir.

## Temas de las reuniones de expertos

27. Con arreglo al párrafo 9 de las Conclusiones relativas a las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo (91.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2003): «la seguridad y la salud en el trabajo es un campo en constante evolución técnica. Por consiguiente, los instrumentos de alto nivel que se elaboraran tendrían que centrarse en principios primordiales. Los requisitos con mayor probabilidad de quedar obsoletos deberían abordarse con indicaciones detalladas por medio de repertorios de recomendaciones prácticas y directrices técnicas. La OIT debería poner a punto una metodología para actualizar sistemáticamente dichos repertorios y directrices.» Hasta cierto punto, este proceso podría permitir la celebración de debates normativos en una fase más temprana y allanar el terreno de las discusiones técnicas que hayan de mantenerse durante la reunión de expertos. Hasta tanto se elabore una metodología apropiada, las discusiones mantenidas en la STM para decidir acerca de los temas que hayan de tratarse en las reuniones de expertos deberían desempeñar esta función en lo que respecta a los temas específicos de cada sector.

## Fórmula para seguir adelante

28. La Comisión estimará tal vez oportuno estudiar la posibilidad de que:
  - a) cuando el Consejo de Administración decida que se celebre una reunión de expertos, debería declararse expresamente el objeto exacto de la misma y la función de los expertos. En particular, las personas nombradas deberían actuar en calidad de

miembros de las reuniones de expertos y expresarse en dicha calidad y no como representantes de su gobierno, su grupo, o de otros intereses;

- b) los aspirantes a expertos presenten, por conducto de sus grupos respectivos, a la Oficina un historial de su experiencia y sus cualificaciones a fin de que a la reunión concurren las personas más calificadas posible;
- c) la Oficina invite a consultores internacionales para que participen en las reuniones de expertos, especialmente cuando hayan intervenido en la preparación de los proyectos de los textos que hayan de someterse a debate en la reunión;
- d) se conozca la identidad de los aspirantes a participar en la reunión de expertos cuando el proyecto de texto esté disponible, a fin de que éstos puedan aprovechar al máximo la posibilidad de consultarse entre sí antes de celebrarse la reunión;
- e) antes de la reunión se nombre presidente a una persona externa que esté familiarizada con el sector de que se trate, previa consulta con los aspirantes a expertos;
- f) cuando se decida celebrar una reunión de expertos, se reserven de entrada los recursos necesarios para financiar la traducción de los repertorios de recomendaciones prácticas y de las directrices a otros idiomas, y para promover la utilización de dichos instrumentos a escala nacional, y
- g) la Oficina examine los repertorios de recomendaciones prácticas y las directrices vigentes y, en su caso, proponga un programa de revisión para el bienio próximo.

**29.** Se invita a la Comisión a que tome nota del presente documento y formule comentarios sobre la fórmula sugerida para seguir adelante.

Ginebra, 10 de febrero de 2004.

*Este documento se presenta para discusión.*

## Anexo

**Cuadro 1. Reuniones de expertos (1993-2003) <sup>1</sup> [no es definitivo]**

Fecha de celebración <sup>1</sup>	Título de la reunión	Título de la publicación <sup>2</sup>
28 de septiembre – 5 de octubre de 1993	Reunión de expertos en prevención de accidentes a bordo de los buques en el mar y en los puertos	<i>Prevención de accidentes a bordo de los buques en el mar y en los puertos</i> (1996)
11-19 de octubre de 1993	Reunión de expertos sobre el tiempo de trabajo <sup>3</sup>	
16-20 de mayo de 1994	Reunión de expertos sobre seguridad y salud de los trabajadores de la industria electrónica <sup>3</sup>	
3-11 de octubre de 1994	Reunión de expertos sobre el registro y la notificación de los accidentes y las enfermedades profesionales	<i>Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales</i> (1995)
21-25 de noviembre de 1994	Reunión tripartita de expertos sobre seguridad social y protección social: igualdad de trato para los hombres y las mujeres <sup>3</sup>	
23-31 de enero de 1995	Reunión de expertos sobre tratamiento de cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el lugar de trabajo	<i>Tratamiento de cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el lugar de trabajo</i> (1996)
22-26 de mayo de 1995	Reunión de expertos sobre legislación cooperativa <sup>3</sup>	
1-7 de octubre de 1996	Reunión de expertos sobre la protección de la vida privada de los trabajadores	<i>Protección de los datos personales de los trabajadores</i> (con comentario) (1997)
21-25 de abril de 1997	Reunión tripartita de expertos sobre las actividades futuras de la OIT en el campo de las migraciones <sup>3</sup>	
2-9 de septiembre de 1997	Reunión de expertos sobre la observación de la salud de los trabajadores	<i>Principios directivos técnicos y éticos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores</i> (1998)
23-30 de septiembre de 1997	Reunión de expertos sobre la seguridad y la salud en el trabajo forestal	<i>Seguridad y salud en el trabajo forestal</i> (1998)
27 de septiembre – 2 de octubre de 1999	Reunión de expertos sobre inspección del trabajo en el trabajo infantil <sup>3</sup>	
27 de enero – 2 de febrero de 1999	Reunión de expertos sobre los factores ambientales en el lugar de trabajo	<i>Factores ambientales en el lugar de trabajo</i> (2001)

<sup>1</sup> Se han excluido de esta lista las reuniones de expertos sobre estadísticas del trabajo, por no entrar éstas en el ámbito del presente documento.



Fecha de celebración <sup>1</sup>	Título de la reunión	Título de la publicación <sup>2</sup>
15-19 de mayo de 2000	Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección <sup>3</sup>	
17-26 de enero de 2000	Reunión de expertos sobre seguridad en la utilización de fibras aislantes	<i>Seguridad en la utilización de las lanas aislantes de fibra vítrea sintética (lana de vítrea, lana mineral de roca y lana mineral de escorias)</i> (2000)
19-27 de abril de 2001	Reunión de expertos sobre las directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo	<i>Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo</i> (2001)
14-22 de mayo de 2001	Reunión de expertos sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo	<i>VIH/SIDA y el mundo del trabajo</i> (2001)
28 de agosto – 4 de septiembre de 2001	Reunión de expertos sobre la seguridad y la salud en las industrias de los metales comunes no ferrosos	<i>La seguridad y la salud en las industrias de los metales no ferrosos</i> (2003)
3-12 de octubre de 2001	Reunión de expertos sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo	<i>Gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo</i> (2002)
6-8 de mayo de 2002	Reunión de expertos sobre las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar a bordo de buques de registro internacional	«Declaración general» adjunta al informe final de la reunión de expertos, MEWLCS/2002/8
2-4 de septiembre de 2003	Reunión de expertos sobre las normas de trabajo para el sector pesquero <sup>3</sup>	
7-14 de octubre de 2003 (Bangkok)	Reunión tripartita interregional de expertos en seguridad y salud en el desguace de buques para Turquía y una selección de países asiáticos	<i>Seguridad y salud en el desguace de buques: directrices para países asiáticos y Turquía</i> <sup>4</sup> de próxima publicación, en 2004)
8-15 de octubre de 2003	Reunión de expertos para elaborar un repertorio de recomendaciones prácticas sobre la violencia y el estrés en el trabajo en el sector de los servicios: una amenaza para la productividad y el trabajo decente	<i>Violencia en el lugar de trabajo en el sector de los servicios y medidas encaminadas a combatir este fenómeno</i> (de próxima publicación, en 2004)
8-17 de diciembre de 2003	Reunión tripartita de expertos sobre vigilancia, seguridad y salud en los puertos	<i>Protección en los puertos</i> <sup>5</sup> (de próxima publicación, en 2004) <i>Seguridad y salud en los puertos</i> (de próxima publicación, en 2004)

Notas: <sup>1</sup> Todas las reuniones se han celebrado en Ginebra, salvo indicación en contrario. <sup>2</sup> Todas las publicaciones son repertorios de recomendaciones prácticas, salvo indicación en contrario en el título (por ejemplo, directrices). <sup>3</sup> Se facilitó asesoramiento. <sup>4</sup> Pendiente de la decisión de la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines. <sup>5</sup> Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT y la OMI.