

**PARA DECISION**

## CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Funcionamiento de los órganos de decisión****La Conferencia Internacional del Trabajo****Introducción**

1. En los últimos años, el Consejo de Administración ha examinado con frecuencia propuestas para mejorar el funcionamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo. La forma actual de la Conferencia es el resultado de modificaciones constantes en las que se han tenido en cuenta tanto los objetivos y las necesidades expresadas por los mandantes, como las limitaciones financieras. En los últimos 15 años, debido a estos factores, se ha reducido en más de una semana el tiempo dedicado a los debates en plenaria, y en varios días el tiempo asignado a las comisiones técnicas. Muchas de las mejoras propuestas que recibieron apoyo en las discusiones más recientes han sido aplicadas ulteriormente por la Oficina. En la 92.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2005), se presentó al Consejo de Administración un informe al respecto <sup>1</sup>.

**Principales funciones de la Conferencia Internacional del Trabajo**

2. La Conferencia Internacional del Trabajo tiene cinco funciones distintas: constitucional, política, técnica, como foro y como asamblea. Algunas de estas funciones son obligaciones constitucionales, otras son impuestas por el Reglamento de la Conferencia y otras han surgido de la práctica establecida.
  - *Función constitucional.* Esta función concierne esencialmente las decisiones que la Conferencia debe adoptar respecto de la elección de los miembros del Consejo de Administración (medio día cada tres años); la votación del presupuesto (cada dos años), votaciones que permiten que los Miembros recuperen sus derechos de voto y votaciones para la adopción de convenios y recomendaciones. Esta función generalmente se lleva a cabo durante la última semana de la reunión de la Conferencia, salvo en el caso de la votación de los miembros del Consejo de Administración.

<sup>1</sup> Documento GB.292/3/1.

- *Función política.* Esta función incluye las tareas relativas al funcionamiento de la Organización (discusión del informe del Presidente del Consejo de Administración, cuyo objetivo es permitir que todos los Miembros se expresen acerca del rumbo dado a la Organización); el examen de cuestiones relativas al «tema de política social de actualidad elegido por el Director General» (Reglamento, artículo 12.2); la adopción de resoluciones sobre cuestiones no relacionadas con puntos inscritos en el orden del día; u otras cuestiones sobre las cuales la Conferencia pueda solicitar la presentación periódica de informes. Pueden desempeñar estas funciones la plenaria (Memoria e informes del Presidente del Consejo de Administración y del Director General), comisiones especiales (resoluciones) o comisiones permanentes (Comisión de Aplicación de Normas y en ciertas situaciones, la Comisión de Proposiciones), u otros medios (reuniones tripartitas de alto nivel).
  - *Función técnica.* Esta función incluye las actividades necesarias para la organización de las labores de la Conferencia (Comisión de Proposiciones y su Mesa), las actividades de ciertas comisiones permanentes (Comisión de Normas, o la Comisión de Cuestiones Financieras) y las de otras comisiones técnicas de la Conferencia (adopción de normas, enfoque integrado, discusión general), o las de ciertas reuniones plenarias (discusión del Informe global). Estas funciones requieren una preparación previa relativamente larga e intensa (de 16 a 30 meses para permitir la celebración de consultas lo más amplias posible en el caso de la preparación de normas; 15 meses para el presupuesto), y un plazo suficiente durante la reunión de la Conferencia (alrededor de 30 horas al año para la elaboración del texto de un convenio).
  - *Función de foro.* Todo delegado o consejero debidamente autorizado — ya sea ministro, representante de un Estado Miembro, empleador o trabajador —, puede hacer uso de la palabra como máximo por cinco minutos en las sesiones plenarias. Las numerosas críticas a la plenaria no parecen afectar el número de oradores (alrededor de 400) que desean inscribirse para tomar la palabra; muy pocos representantes de Estados renuncian a este derecho. El tiempo dedicado al debate en plenaria se ha reducido a una semana, durante la cual deben celebrarse las sesiones especiales (vistitas de jefes de Estado y de gobierno y otros dignatarios), y se debe reservar tiempo para examinar el Informe global.
  - *Función de asamblea.* El número de reuniones solicitadas por grupos regionales aumenta constantemente. La Conferencia proporciona la oportunidad para que los delegados se reúnan en los planos regional, nacional o internacional, y ello facilita la acción de la Organización, particularmente en la preparación de proyectos de cooperación técnica. La reducción de la duración total de la reunión de la Conferencia en 1994 afectó esta función (no está prevista en los textos, pero es importante en la práctica), dado que se abrevió considerablemente el tiempo de que disponía.
3. En toda discusión sobre posibles mejoras de la estructura y del funcionamiento de la Conferencia deben tenerse en cuenta las diferentes funciones descritas más arriba y las facilidades que permiten ponerlas en práctica. Si bien estas funciones son relativamente diferentes, son interdependientes. Toda modificación de los medios utilizados para cumplir una de estas funciones tiene repercusiones sobre otra función, o incluso sobre todas las funciones. Al mismo, es importante señalar que no todas estas funciones se llevan a cabo a todo lo largo de una reunión de la Conferencia.

## Discusiones celebradas durante la 93.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

4. La Memoria del Director General a la 93.<sup>a</sup> reunión (junio de 2005) de la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>2</sup> buscaba dar un nuevo ímpetu a la discusión sobre las mejoras de la Conferencia. En el debate de la plenaria, 33 oradores abordaron cuestiones relativas a la estructura y al funcionamiento de la Conferencia. El anexo del presente documento incluye una síntesis de las principales ideas expuestas en estas declaraciones y las pone en contexto resaltando otras cuestiones conexas que aún no han sido examinadas de manera exhaustiva.

## Consultas informales celebradas en septiembre

5. En septiembre de 2005, se celebraron consultas informales con representantes de los grupos de los empleadores, de los trabajadores y de los gobiernos del Consejo de Administración. Las consultas informales confirmaron que el examen continuo de esta cuestión por parte del Consejo de Administración se basa en el deseo de garantizar que la Conferencia siga siendo pertinente en la actualidad, que cumpla sus obligaciones constitucionales, que atraiga un alto nivel de participación, que promueva los objetivos de la Organización y que lo haga con eficacia y eficiencia.
6. Durante las consultas, se formularon algunas propuestas adicionales, en particular las siguientes:
  - varios temas seleccionados de la labor del Consejo de Administración emprendida durante el año podrían identificarse y presentarse sobre una base tripartita a la Conferencia a efectos de información y de llevar a cabo un debate más amplio;
  - deberían utilizarse en mayor medida los grupos especiales de discusión en las sesiones plenarias de la reunión de la Conferencia;
  - el Consejo de Administración podría decidir, ya sea en la reunión de noviembre o en la de marzo anterior a cada reunión de la Conferencia, un tema apropiado para celebrar una discusión de alto nivel en la reunión de la Conferencia, tal vez en el contexto de un grupo especial de discusión.

## Pasos futuros

7. La reforma de la Conferencia es un esfuerzo continuo. De las discusiones se desprende que sigue habiendo varios campos que requieren mayores deliberaciones. El Consejo de Administración debería examinar ahora cómo seguir adelante con estas cuestiones. Se ha expresado preocupación por la falta de un mecanismo que garantice un debate exhaustivo de las propuestas. El examen de estas propuestas caso por caso no parece ser útil. Durante las consultas informales celebradas en septiembre de 2005 entre los empleadores, los trabajadores y los coordinadores regionales, se presentó una propuesta para el establecimiento de un grupo de trabajo reducido del Consejo de Administración (cinco representantes de cada grupo) para que se reúna durante la semana en que se reúnen las comisiones del Consejo de Administración.

<sup>2</sup> Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo: Consolidar los logros y seguir avanzando.

8. Si el Consejo de Administración desea establecer dicho grupo de trabajo, habría que definir sus parámetros. Como grupo de trabajo del Consejo de Administración, debería estar compuesto únicamente por miembros del Consejo de Administración. Sería necesario que el grupo de trabajo se reuniera un día, y únicamente durante la semana en que se reúne el Consejo de Administración, a fin de reducir al mínimo los costos. Estos se elevarían como máximo a 9.000 dólares de los Estados Unidos para gastos de interpretación durante el período de la reunión del Consejo de Administración. El mandato del grupo de trabajo podría consistir en examinar las mejoras propuestas en este documento y en su anexo, en examinar otras propuestas de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores y en formular las propuestas consiguientes al Consejo de Administración.
  
9. *El Consejo de Administración tal vez estime oportuno decidir que se establezca un grupo de trabajo reducido (cinco representantes de cada uno de los tres grupos) del Consejo de Administración para que se reúna durante la semana de reunión de las comisiones de la 295.ª reunión (marzo de 2006) del Consejo de Administración, con objeto de formular recomendaciones sobre posibles mejoras de la estructura y el funcionamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se han de presentar en la 297.ª reunión (noviembre de 2006) del Consejo de Administración.*

Ginebra, 19 de octubre de 2005.

*Punto que requiere decisión: párrafo 9.*

## Anexo

### Resumen de la discusión celebrada en la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2005 sobre posibles mejoras de la estructura y el funcionamiento de la Conferencia

#### **Declaraciones generales de principio**

1. Varios oradores recalcaron las cualidades generales que deseaban reforzar en una revisión del funcionamiento de la Conferencia. Se formularon declaraciones de carácter general tales como la necesidad de mejorar el funcionamiento de la Conferencia, de incrementar la eficiencia y de productividad y de modernizar la Conferencia.
2. Sin embargo, se recalcó que cualquier reforma de las estructuras de gobernanza debía encararse hacia el futuro y no abordarse de manera *ad hoc*. Todas las cuestiones relativas al desarrollo de la Organización debían abordarse de manera estratégica. Los oradores subrayaron que es necesario dar muestras de creatividad para definir el futuro de esos órganos de una manera acorde con los valores de la Organización, con su visión estratégica y con el propósito de sus órganos rectores.

#### **Propuestas específicas**

3. Varios oradores estaban a favor de acortar la duración de la reunión de la Conferencia, pero otros estaban en desacuerdo. Estos últimos sostenían que las distintas comisiones de la Conferencia necesitaban el tiempo necesario para alcanzar sus objetivos y que ello no debía verse comprometido por una búsqueda exclusiva de eficiencia. Este argumento se basa en la opinión de que la carga de trabajo de las comisiones es tal que no sería viable acortar la reunión de la Conferencia.
4. Una mejor preparación de las reuniones de las comisiones — incluso en el caso de posibles discusiones preliminares sobre sus temas — podría tener un impacto no sólo sobre la duración de las reuniones de las comisiones, sino también sobre la calidad de sus discusiones y conclusiones. Sin embargo, cabe señalar que si bien cada gobierno puede iniciar preparativos para la reunión de la Conferencia, esto resulta difícil para los grupos de los empleadores y de los trabajadores de una comisión si no se reúnen realmente. Ello explica la necesidad de celebrar amplias reuniones de los grupos el primer día de la reunión de la Conferencia. En lugar de considerarse como una pérdida de tiempo, podría entenderse como una inversión para lograr una mayor eficacia en la labor continua de las comisiones. Como ha ocurrido recientemente en el caso de la Comisión del Sector Pesquero, por ejemplo, los miembros gubernamentales de las comisiones técnicas podrían dedicar ese tiempo para asistir a sus propias reuniones a fin de conocer mejor las distintas posturas y encontrar posibles puntos de acuerdo.
5. La Memoria del Director General a la Conferencia junto, con el informe del Presidente del Consejo de Administración, constituyen el principal punto del orden del día que se aborda en las intervenciones de la sesión plenaria. Las declaraciones formuladas en plenaria son en realidad discursos escritos en los que se trata toda una serie de temas distintos y que son leídos en la sala de plenarias según el orden establecido previamente en una lista de oradores. La mayoría de los oradores no permanecen en la sala durante la sesión plenaria. Esto ha dado lugar a la formulación de propuestas para celebrar debates de plenaria más interactivos, por ejemplo, mediante grupos de discusión. El argumento contrario aduce que las declaraciones de plenaria proporcionan a los oradores una oportunidad inigualable de dar a conocer libremente sus opiniones a los demás participantes en el más alto nivel

internacional. Esto incluye cuestiones pertinentes que se les pueden plantear en su propio contexto nacional.

6. El debate de plenaria es particularmente importante, ya que se considera que la Conferencia Internacional del Trabajo es un foro en el que los gobiernos y sus interlocutores sociales de todo el mundo se reúnen y aportan su experiencia y sabiduría propias, y en el que se debate el futuro del trabajo. No debería dejarse perder esa oportunidad, pero el reto consiste más bien en determinar si pueden combinarse de algún modo los conceptos duales de discursos de los participantes y de grupos de discusión. Con ello se mantendría el derecho de todos los delegados de dirigirse a la Conferencia, mientras que en conjunto la plenaria ganaría importancia como un foro para realizar debates sobre políticas de alto nivel e intercambiar opiniones.
7. Los oradores declararon que la utilidad y pertinencia de las declaraciones en plenaria también depende del tipo y de la naturaleza de la Memoria y de los informes presentados por el Director General y el Presidente del Consejo de Administración, y en particular de cualquier cuestión planteada en la discusión de esos documentos. Si bien debería hacerse todo lo posible para que esos documentos sean muy sucintos, la sustancia de los mismos se consideraba más importante que su longitud.
8. Una cuestión conexa era la frecuencia de las discusiones en plenaria, es decir, si cada año debían preverse discursos en plenaria. La Constitución exige que la Conferencia Internacional del Trabajo celebre una reunión por lo menos una vez al año. Algunos oradores dijeron que sería lógico imponer una secuencia a las reuniones de la Conferencia, de modo que haya una reunión completa, similar a la reunión actual de la Conferencia, cada dos o tres años y reuniones más cortas dentro de ese período, en las que las comisiones técnicas se reunirían a fin de preparar temas para la formulación de normas o temas de discusión general.
9. Se presentó otra propuesta similar, a título experimental, para celebrar una reunión plenaria completa de la Conferencia cada dos años, que se alternaría con una reunión técnica de la Conferencia. En la reunión técnica, dos o varias comisiones redactarían normas, de ser necesario; la Comisión de Aplicación de Normas se reuniría; y se celebraría una discusión sobre el seguimiento de la Declaración de la OIT. El año siguiente, la reunión plenaria completa de la Conferencia adoptaría los proyectos de normas, así como el programa y presupuesto. También celebraría discusiones generales, preferentemente basadas en un enfoque integrado y en grupos de discusión.
10. Una tercera versión de la secuencia propuesta para las reuniones de la Conferencia consistía en acortarlas a dos semanas, dedicando la primera semana a debatir sobre cuestiones de discusión general y la segunda a examinar propuestas específicas sobre las normas, y repartiendo el proceso de formulación de normas en un período de tres años para garantizar una reflexión adecuada.
11. Con arreglo a una cuarta propuesta, la Conferencia podría basar sus labores en conferencias regionales anuales organizadas por las oficinas regionales y subregionales y en una reunión mundial de la Conferencia cada dos o tres años. De esta manera, la secuencia de las reuniones de la Conferencia podría combinarse con la atribución de un papel más importante a las reuniones regionales celebradas durante ese intervalo.
12. Incluso si no se ajusta la frecuencia de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, sería útil examinar el papel y la estructura de las reuniones regionales. En los últimos años, se ha reducido la duración de las reuniones regionales, básicamente por razones de costos. Sin embargo, el mayor grado de descentralización de los servicios que la OIT presta a sus mandantes ha hecho que las estructuras regionales de la OIT se beneficien cada vez más de las prioridades y orientaciones examinadas en las reuniones regionales. Una mejor utilización de las reuniones regionales exigiría una discusión sobre la organización de las mismas y sobre el tipo y la naturaleza de los temas más apropiados para sus órdenes del día.

13. Las reuniones regionales, que anteriormente se organizaban como conferencias regionales, tienen también una gran importancia para reunir a un gran número de participantes procedentes de cada región. Sirven para dar publicidad a la OIT y a sus objetivos, y para reforzar y promover la participación de todos los gobiernos y de los representantes de los empleadores y de los trabajadores de la región en la gobernanza de la OIT y en el desarrollo de los puntos técnicos. De hecho, en años anteriores, las conferencias regionales también constituían una fase preparatoria del proceso de formulación de normas.
14. En cuanto al número de comisiones de la Conferencia, se formularon propuestas para centrar más la Conferencia estableciendo un orden del día más reducido. Este argumento se basa en que una reducción del número de comisiones permitiría hacer mayores economías y aumentar la eficiencia. Por esta razón, es conveniente recordar la naturaleza de cada comisión de la Conferencia.

a) Comisiones permanentes

- *La Comisión de Propositiones* es necesaria para el funcionamiento de la Conferencia, y se organiza de manera que sus reuniones consuman el menor tiempo posible de los participantes y de los recursos de la Conferencia. Puede utilizarse para cualquier eventualidad.
- *La Comisión de Verificación de Poderes* se compone de tres miembros y trabaja con eficiencia a un bajo costo.
- *La Comisión de Resoluciones*: un orador prefería abolir esta Comisión, dado que ya no aportaba un verdadero valor añadido a la labor de la OIT, y propuso prever otros medios para que cualquier delegado pueda ejercer el derecho democrático de presentar resoluciones sustantivas a la Conferencia. El argumento contrario aducía que la Comisión de Resoluciones proporciona a los participantes un foro internacional de alto nivel para buscar apoyo internacional para cualquier tema que no se prevea examinar en la Conferencia y para el cual se desea un seguimiento. Se reúne cada dos años.
- *La Comisión de Cuestiones Financieras* desempeña una función esencial para la Organización durante un número limitado de días.
- *La Comisión de Aplicación de Normas* realiza una importante tarea de supervisión que se ha convertido en una característica importante de la Conferencia y es de importancia vital para todos los grupos de mandantes.
- *La Comisión del Reglamento* sólo se reúne cuando es necesario y durante un período lo más breve posible.

b) Las comisiones técnicas

- Además de las comisiones mencionadas más arriba, las comisiones técnicas se constituyen ya sea para formular normas o para ocuparse de discusiones generales. Su número depende del número de puntos inscritos por el Consejo de Administración en el orden del día de la Conferencia. El papel fundamental de la Conferencia relativo a la elaboración de normas forma parte del mandato previsto en la Constitución de la OIT.
- Con el tiempo, la formulación de normas ha sido objeto de varias discusiones y mejoras, tales como las discusiones generales basadas en un enfoque integrado. Se prevén más discusiones sobre la política de formulación de normas. Se pueden seguir examinando tanto mecanismos apropiados para identificar nuevos temas normativos — y para desarrollarlos y abordarlos antes de someterlos a la

Conferencia —, como la manera en que se discuten en la comisión pertinente de la Conferencia.

- Actualmente se presta más atención para preparar mejor el tema de las comisiones normativas. Pueden celebrarse discusiones previas sobre los temas normativos de varias maneras, lo cual incluye reuniones técnicas, reuniones regionales, reuniones de expertos, conferencias preparatorias y consultas informales. Podrían examinarse en mayor medida la manera y los medios para alcanzar este objetivo y cómo pueden utilizarse estos procesos y mecanismos preparatorios de manera más coherente y sistemática. El mejoramiento de los preparativos también puede tener consecuencias sobre los recursos financieros y de personal.

15. No se formularon muchos comentarios sobre el local donde se celebra la reunión de la Conferencia, pues, al parecer, es más rentable celebrar la reunión de la Conferencia en Ginebra. La celebración de esta reunión de la Conferencia en cualquier otra ciudad conllevaría fuertes presiones políticas y limitaciones para elegir la ciudad de acogida y también supondría costos innecesarios para viajes del personal. También podría causar la pérdida de contactos muy útiles entre los participantes de la Conferencia y los departamentos técnicos. Ello no sería un impedimento para que las reuniones regionales asuman un papel más importante en la preparación de los temas de discusión de la Conferencia ni para que esas reuniones traten otras discusiones de política.
16. En cuanto a los métodos de trabajo de las comisiones, se dijo que los adelantos tecnológicos parecen no haberlos afectado en gran medida, ya que no se han modificado en varias décadas. Ciertos tipos de discusiones que se repiten cada año podrían ser contradictorias con las demandas para lograr una mayor eficiencia. La plataforma que proporciona una comisión también se utiliza para ventilar los logros nacionales, lo cual tal vez no sea necesariamente útil para la labor de la comisión. En ocasiones, los argumentos pierden contundencia porque se diluyen en largas declaraciones. La experiencia reciente ha demostrado que una mejor coordinación con los grupos regionales gubernamentales y unos mejores canales de información entre los tres grupos pueden facilitar el progreso de la labor de las comisiones técnicas. Si bien recientemente se han hecho algunos progresos en la introducción de la tecnología para apoyar los debates de las comisiones, la capacidad para modernizarlas aún más se ve limitada en gran medida por el hecho de que el Palacio de las Naciones no posee la infraestructura técnica de los locales de conferencias modernos.