



TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Funcionamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo

1. Durante las discusiones mantenidas en la 284.^a reunión del Consejo de Administración (junio de 2002) sobre cuestiones emanadas de la 90.^a reunión de la Conferencia, algunos oradores instaron a que se introdujeran mejoras en el funcionamiento de la organización de la Conferencia o recordaron que anteriormente habían formulado peticiones a ese respecto. En consecuencia se adoptó la decisión de que el Consejo de Administración prosiguiera los debates en su presente reunión sobre la base de un documento preparado por la Oficina.
2. Las observaciones formuladas abarcaban una amplia gama de cuestiones; desde cuestiones logísticas, como el mejor uso que cabe dar a la tecnología de la información, la organización del tiempo disponible y la labor preparatoria para la reunión de la Conferencia, hasta cuestiones más sustantivas, como la función de la plenaria y los métodos de trabajo de las comisiones.
3. Algunas de esas cuestiones se refieren a una mayor racionalización del proceso de reforma iniciado en el último decenio (en particular las reformas introducidas a principios del decenio de 1990, que dieron lugar a una serie de enmiendas al Reglamento de la Conferencia en 1993¹, y las introducidas de forma experimental en 1995² con el propósito de reducir los gastos, que finalmente dieron lugar a la serie de enmiendas adoptadas en la última reunión de la Conferencia³), mientras que otras ya están siendo objeto de examen, en particular:
 - *El fomento del recurso a la tecnología de la información.* Esta cuestión se examinó por vez primera en la 283.^a reunión del Consejo de Administración⁴ y se discutirá de

¹ Véanse los núms. 2 y 11 de las *Actas Provisionales*, CIT, 80.^a reunión, 1993.

² Documento GB.264/PFA/9/3.

³ Véanse los núms. 2 y 20 de las *Actas Provisionales*, CIT, 90.^a reunión, 2002.

⁴ Documento GB.283/LILS/4/1.

nuevo en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS) durante la presente reunión ⁵.

- *Los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas.* A este respecto se celebraron consultas informales durante la 90.^a reunión de la Conferencia ⁶ y se han programado de nuevo para principios de 2003 con el propósito de que la propia Comisión lleve a cabo un examen formal de la cuestión en la 91.^a reunión de la Conferencia que se celebrará en junio de 2003.
- *Las disposiciones para el examen del Informe Global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.* En su reunión de marzo de 2003, el Consejo de Administración tendrá que estudiar las modalidades de discusión para la reunión de la Conferencia de junio de 2003. La discusión del último Informe Global del primer ciclo, antes de que el Consejo de Administración lleve a cabo un examen general en noviembre de 2003 sobre la base de la experiencia adquirida durante el primer ciclo de cuatro informes globales ⁷.
- *Fortalecimiento del tripartismo en la Conferencia.* El Consejo de Administración tendrá ante sí dos documentos en su presente reunión: uno relativo al curso que ha de darse a la resolución relativa al tripartismo y el diálogo social ⁸, adoptada por la Conferencia en su 90.^a reunión, y el segundo, por conducto de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, sobre el cometido de la Comisión de Verificación de Poderes ⁹.

4. Por consiguiente, el presente documento se centrará en las cuestiones que todavía no se han incluido en el proceso de examen en curso, a fin de que sirva de base para un intercambio preliminar de opiniones. Se incluirá, respecto de cada cuestión, un resumen de las inquietudes expresadas, un breve recordatorio de los debates previos, de haberse producido, y una serie de posibles opciones.

a) Duración global de la Conferencia

5. Algunos consideran que el actual período de tres semanas previsto para la celebración de la reunión de la Conferencia es demasiado largo, tanto en términos de ausencia de los funcionarios gubernamentales, de los representantes de los empleadores y de los trabajadores en relación con sus responsabilidades nacionales, como de las repercusiones en términos de gasto para los Estados Miembros y la Organización.
6. La reducción de la duración de la Conferencia fue una de las principales cuestiones que se trataron durante las discusiones mantenidas en el marco del Grupo de Trabajo sobre mejoras en el funcionamiento de la Conferencia que posteriormente redundaron, a partir de 1994, en la reducción de la duración de la reunión de la Conferencia a tres semanas, en

⁵ Documento GB.285/LILS/1.

⁶ Véanse los párrafos 27 a 29 del núm. 28 de las *Actas Provisionales*, Parte I, CIT, 90.^a reunión, 2002.

⁷ Documento GB.283/10/1.

⁸ Documento GB.285/7/1.

⁹ Documento GB.285/LILS/2.

lugar del período anterior de cuatro semanas, lo que supuso pasar de 22 días civiles (contados desde las reuniones de los grupos que preceden a la Conferencia hasta su clausura oficial) a 19 días. La experiencia, y la crisis financiera de 1995, motivaron una nueva reducción en virtud de la cual la clausura de la reunión de la Conferencia se programó un día antes (el jueves de la tercera semana, en lugar del viernes). En consecuencia, desde 1996, la duración de la reunión de la Conferencia ha sido de 18 días civiles.

7. Esta reducción de la duración de la Conferencia ha resultado en una mejora considerable y ha permitido obtener economías y resultados satisfactorios¹⁰. Por motivos prácticos y jurídicos, no sería realista prever una nueva reducción, al menos sin introducir cambios sustanciales en el método del trabajo o en el alcance de la reunión de la Conferencia. Esto es particularmente cierto en el caso del examen de los puntos relacionados con la elaboración de normas y los demás puntos de carácter técnico incluidos en el orden del día de la Conferencia. En primer lugar, en el marco de las actuales disposiciones, las comisiones técnicas tropiezan a menudo con graves dificultades para completar su labor con el número máximo de sesiones de que disponen. De hecho, una de las condiciones impuestas durante los debates de las reformas de 1993, fue que la reducción de la duración global de la reunión de la Conferencia no afectará al número de sesiones asignadas a las comisiones que, ya en ese momento, se consideraba un mínimo absoluto. Aunque, desde 1993 ha resultado indispensable celebrar sesiones de noche y los sábados para que las comisiones técnicas puedan concluir sus labores, en 2002 se consideró de nuevo que sería conveniente que las comisiones dispusieran de tiempo adicional y se adoptaron medidas para permitir que las comisiones técnicas iniciaran sus actividades un día antes (el martes de la primera semana, en lugar del miércoles).
8. Por consiguiente, la discutida propuesta de que las comisiones técnicas finalicen sus actividades programando la adopción de su informe para el sábado de la segunda semana, a más tardar (en lugar del lunes o del martes de la tercera semana) redundaría necesariamente en una reducción del tiempo disponible, que ya es limitado, en al menos un día y medio. No cabe considerar la postergación de la adopción de los informes de las comisiones a fin de ganar tiempo para las comisiones técnicas, debido a la limitación en cuanto al tiempo que se necesita para la elaboración de los informes de las comisiones y a los plazos reglamentarios entre el momento en que la Conferencia adopta el informe de una comisión encargada de la elaboración de normas y el voto de los instrumentos pertinentes en la plenaria.
9. De considerarse necesaria una nueva reducción de la duración de la Conferencia, sería necesario llevar a cabo una revisión global de las disposiciones y la estructura actuales. No obstante, sería posible introducir una serie de ajustes prácticos, que podrían facilitar la racionalización del funcionamiento de la Conferencia manteniendo en general el actual calendario. Esos ajustes se mencionarán en las siguientes secciones relativas a la plenaria y a las comisiones.

b) Función y procedimientos de la plenaria de la Conferencia

10. La plenaria tiene dos cometidos: ejercer las funciones relacionadas con la adopción de decisiones y con el procedimiento previstas en la Constitución y en el Reglamento de la Conferencia, y mantener una discusión general sobre el informe del Presidente del Consejo

¹⁰ Véase la evaluación de las reformas en los documentos GB.267/PFA/7 y GB.271/LILS/2.

de Administración y la Memoria del Director General. Existen importantes diferencias entre ellos y ambas se rigen por normas distintas. El primer aspecto de la labor de la plenaria se refiere a los requisitos de procedimiento necesarios para la apertura de la Conferencia (una breve sesión durante la primera semana), al examen de los informes de las comisiones (entre el lunes y el jueves de la tercera semana) y a la adopción de las decisiones previstas en la Constitución o en el Reglamento (adopción del programa y presupuesto, adopción de instrumentos internacionales del trabajo o de enmiendas constitucionales, admisión de nuevos miembros, etc., habitualmente durante la última semana de la Conferencia). El segundo aspecto de esa labor es ofrecer a las delegaciones nacionales y a otros participantes una plataforma para expresar sus opiniones sobre la Memoria del Director General y sus anexos — la Memoria sobre el cumplimiento del programa en los años en que no se examina el presupuesto, y la Memoria sobre un tema de política social en los años correspondientes al presupuesto — y también sus opiniones sobre las situaciones nacionales que, de otro modo, no podrían darse a conocer en el foro internacional.

11. Aunque la primera serie de funciones sólo se ha modificado ligeramente en los últimos años (en particular mediante la simplificación de los procedimientos para poner en marcha la Conferencia), fue uno de los principales aspectos de las reformas de 1993 y 1995. En primer lugar, las diversas Memorias anuales sobre el cumplimiento del programa se consolidaron en una sola Memoria que se presentaría cada dos años, y se decidió alternarla con una Memoria sobre un tema de política social (enmienda de 1993 al artículo 12 del Reglamento de la Conferencia). En segundo lugar, el límite de tiempo establecido para las intervenciones sobre esas memorias e informes se redujo primero de 15 a 10 minutos, y posteriormente a 5 minutos. Desde 1996, el tiempo dedicado al debate de esos informes se circunscribió a una semana civil, durante la segunda semana de la Conferencia, permitiendo, por consiguiente, una suspensión de las sesiones plenarias durante la primera semana.
12. Actualmente, las inquietudes que se plantean se refieren a este segundo aspecto de la función y de los procedimientos de la plenaria. Algunas hacen referencia a la utilidad y a la eficacia en función de los costes del mantenimiento de un debate en la plenaria que suscita, en su forma actual, escaso interés, y otras a su calendario y su repercusión sobre la labor de las comisiones. También se han formulado observaciones sobre la organización de actividades complementarias.
13. Al parecer no hay impedimentos prácticos ni jurídicos para poner en práctica la propuesta de que la discusión en la plenaria del informe del Presidente del Consejo de Administración y de la Memoria del Director General se programe durante la primera semana de la Conferencia. De hecho, esa reprogramación podría redundar en ciertas mejoras en la labor de la Secretaría y posiblemente en algunos ahorros (en particular si, en lugar de elaborar las *Actas Provisionales* cada noche, esta tarea se realizara hacia el final de la segunda semana, se evitaría la elaboración simultánea de las *Actas Provisionales* sobre los debates en la plenaria y de los informes de las comisiones). Al conceder más tiempo al Director General para extraer conclusiones de la discusión en la plenaria, esta disposición permitiría también otorgar un papel más destacado a la propia respuesta del Director General, cuestión en la cual algunos han insistido. Sin embargo, si se opta por mantener los ahorros y la racionalización logrados con las reformas de 1995 (la suspensión de la plenaria durante una semana), habría que prestar especial atención para evitar que las discusiones en la plenaria abarcaran la totalidad de la segunda semana de la Conferencia, y el número de sesiones debería fijarse por anticipado. No es probable que una medida de esa índole tenga consecuencias importantes para la labor de las comisiones. Al mismo tiempo, el hecho de adelantar los debates sobre la Memoria del Director General en la plenaria a la primera semana de la Conferencia podría tener una repercusión sobre la asistencia a las reuniones durante la tercera semana, cuando se someten todas las

decisiones para su adopción, así como sobre la discusión del Informe Global, si no coincide con la semana de debates en la plenaria.

14. En cuanto a la función de los debates en la plenaria propiamente dichos, al parecer no hay mucho margen para lograr mejoras con la introducción de ajustes menores. No obstante, si se llegara a un consenso para llevar a cabo una reorganización más radical de los debates en la plenaria, la Oficina podría estudiar varias posibilidades, incluso algunas que ya se han puesto en práctica en otros foros internacionales (presentar los discursos por escrito en lugar de pronunciarlos), o volver a examinar ciertas ideas desarrolladas en el pasado. Sería posible prever la alternancia de dos tipos de debates en la plenaria, en función del tema de la Memoria del Director General. Así, podrían mantenerse las disposiciones actuales para el debate de la Memoria sobre un tema de política social y, en los años que correspondiera presentar una Memoria sobre el cumplimiento del programa, el debate podría organizarse en torno a una serie de sesiones sobre temas escogidos, de forma similar a los debates que se llevan a cabo en las comisiones. No obstante, al examinar cualquiera de estas soluciones, posiblemente en combinación con otras, habría que prestar especial atención a asegurar una participación tripartita de alto nivel.
15. En cuanto a la organización de actividades complementarias y especiales, la Oficina ya está tratando de garantizar que se reduzcan al mínimo, que estén vinculadas preferentemente a un punto del orden del día, y que se programen de forma que no afecten a la labor normal de la Conferencia. La Oficina se propone seguir aplicando estas orientaciones.
16. Al parecer también cabría mejorar la función de la plenaria relacionada con el procedimiento (en particular respecto del examen de los informes de las comisiones). Una mayor disciplina en cuanto al tiempo límite fijado para las intervenciones de los relatores y de la Mesa de las comisiones podría redundar en un considerable ahorro de tiempo, que dejaría más tiempo libre para otros oradores o permitiría agilizar la deliberación de los asuntos.

c) Comisiones de la Conferencia

17. En la Conferencia hay dos tipos de comisiones: las comisiones técnicas que se establecen cada año para examinar puntos de carácter técnico incluidos en el orden del día de la Conferencia (por ejemplo, cualquier comisión con miras a una discusión general, las comisiones de elaboración de normas y también la Comisión de Aplicación de Normas) y las comisiones permanentes (por ejemplo, la Comisión sobre Cuestiones Financieras, la Comisión de Proposiciones, la Comisión de Resoluciones, la Comisión de Verificación de Poderes o la Comisión del Reglamento) que se constituyen y se incluyen en el programa cuando es necesario.
18. A parte de las observaciones formuladas sobre una de las comisiones permanentes, a saber, la Comisión de Resoluciones, la mayor parte de las inquietudes se refieren a las comisiones técnicas, ya sea a sus métodos de trabajo o a las limitaciones de tiempo que se les imponen para completar su labor.
19. En las presentes circunstancias no parece posible introducir ninguna modificación sustancial en el calendario de las comisiones técnicas (como se ha visto en los párrafos 7 y 8 *supra*). No obstante, cabría disponer de tiempo adicional si las comisiones pudieran comenzar efectivamente su labor inmediatamente después de su constitución tras la ceremonia de apertura de la Conferencia (a partir de la mañana del martes de la primera semana). Para ello sería necesario que los Grupos celebraran sus reuniones preparatorias de las comisiones la víspera de la apertura de la Conferencia, y que todas las delegaciones

estuvieran presentes en Ginebra el lunes de la primera semana. Con este fin, habría que solicitar y asegurar la asistencia de las delegaciones tripartitas a partir del lunes por la mañana. Como ha venido siendo el caso durante los últimos años, habría que prever que la inscripción de los delegados pudiera hacerse antes de la apertura oficial de la Conferencia y que, en caso necesario, pudiera proseguir, junto con otros servicios fundamentales de la Secretaría, durante todo el fin de semana anterior a la Conferencia.

20. No obstante, si se desea ofrecer a las comisiones técnicas más tiempo y flexibilidad, habrá que estudiar soluciones más radicales. Por ejemplo, la posibilidad prevista en el Reglamento de recurrir a conferencias técnicas preparatorias, que podrían celebrarse en paralelo durante toda la reunión de la Conferencia anual, y que sustituirían a las primeras discusiones o bien para examinar cuestiones en el marco del enfoque integrado. Esta opción ofrecería la ventaja de proporcionar casi tres semanas completas para el examen de esas cuestiones, ya que no sería necesario un informe directo de la conferencia preparatoria para la Conferencia General. Entre los posibles inconvenientes, cabe señalar que esta solución repercutiría sobre los costos, en particular en lo que atañe a los servicios de interpretación y a los gastos de Secretaría correspondientes a una reunión de tres semanas, y en términos de participación de los delegados a la conferencia preparatoria ya que, en algunos casos, su presencia sería necesaria en Ginebra durante un período más prolongado.
21. En cuanto a los métodos de trabajo de las comisiones técnicas, los relacionados con un mejor uso de la tecnología de la información se tratan en un documento separado, y los relacionados con una mejor preparación y orientación para los presidentes y con la Secretaría se examinan más adelante en un apartado distinto.
22. En lo que respecta a las comisiones permanentes, algunas han sido objeto de importantes reformas en los últimos años. Tal ha sido el caso de la Comisión de Proposiciones, que ya no se convoca para examinar cuestiones de rutina, función que se delega en su Mesa, sino que sólo se reúne, de ser necesario, para examinar cuestiones importantes (por ejemplo, el examen de propuestas o resoluciones urgentes para la retirada de convenios o recomendaciones) que, de otro modo, tendría que tratarse en la plenaria.
23. Otras comisiones permanentes sólo se convocan en la práctica cuando es preciso, y sólo durante el tiempo necesario para concluir sus actividades. La Comisión de Resoluciones es la única comisión permanente respecto de la cual se han expresado inquietudes, en el sentido de que su organización y funcionamiento sólo permiten el debate sustantivo de una o dos resoluciones. Al parecer, esta situación no obedece a un funcionamiento deficiente de la Comisión ni al marco jurídico existente, sino más bien a la propia naturaleza y función de la Comisión. No obstante, si se formulara una solicitud para que se asigne más tiempo a la Comisión, cabría prever que se celebraran reuniones de todo el día, en lugar de reuniones de medio día como en la actualidad, pero sin que ello suponga un costo adicional. Al mismo tiempo, cabría introducir cierta racionalización sin modificar los métodos de trabajo, por ejemplo, mediante la supresión del Grupo de Trabajo previsto en el párrafo 5, *b*) del artículo 17 del Reglamento.

d) Labor preparatoria de la Conferencia

24. Como el contenido de los debates de las comisiones técnicas es cada vez más especializado y el funcionamiento de las comisiones requiere por regla general conocimientos y experiencia previos respecto de los procedimientos y las prácticas de la Conferencia, una de las necesidades más apremiantes es ahora la mejora de la preparación y la orientación de las secretarías y de los presidentes de las comisiones. A este respecto, la Oficina, además de impartir un seminario de formación al que deben asistir cada año todos los funcionarios asignados a la Secretaría de la Conferencia, tratará, para la reunión de la

Conferencia de 2003, de mejorar el proceso de selección de los representantes del Secretario General y de los coordinadores de las comisiones de la Conferencia sobre la base de sus conocimientos técnicos y experiencia, y de comunicar con antelación sus nombres para que las consultas y los preparativos necesarios puedan comenzar en una etapa más temprana. En particular en lo que atañe a la selección de presidentes capacitados para las comisiones de la Conferencia, la Oficina se propone iniciar sin demora el proceso correspondiente para la próxima reunión de la Conferencia, a fin de que los nombramientos puedan ser acordados en principio por los coordinadores regionales a finales de 2002. A este respecto, resultaría útil que los Grupos pudieran facilitar con antelación los nombres de sus respectivos vicepresidentes y portavoces en las distintas comisiones.

e) Composición de la Conferencia y derechos de participación

25. Aunque no se haya mencionado explícitamente durante los debates mantenidos en la reunión del Consejo de Administración del pasado mes de junio, también se plantean periódicamente cuestiones relativas a la composición de la Conferencia y a los derechos de participación en sus debates.
26. Aunque cada año se mantiene un número constante de delegaciones participantes, que se cifra en torno a 160 de los 175 Estados Miembros, la reiterada ausencia de ciertas delegaciones y la incapacidad de algunos Estados para enviar delegaciones tripartitas completas que les permitan participar activamente en la Conferencia y en sus comisiones son cuestiones preocupantes. El Consejo de Administración ya examinó esta situación en el pasado y en aquél entonces se formularon diversas propuestas. Si fuera necesario estudiar de nuevo posibles soluciones para esa situación, la Oficina podría remitirse a los debates anteriores y formular nuevas propuestas.
27. En cuanto a los derechos para participar en la Conferencia, el número cada vez mayor de organizaciones internacionales no gubernamentales representadas en la Conferencia, y sus demandas para desempeñar un papel más activo plantean una serie de preocupaciones. La primera se refiere a las condiciones que deben cumplir esas organizaciones, distintas de las organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores, para participar en la Conferencia. El Consejo de Administración estableció esas condiciones en 1956, cuando creó la Lista Especial y autorizó la participación de ciertos tipos de asociaciones internacionales oficiales. Evidentemente, la forma en que se organiza la sociedad civil ha evolucionado con el transcurso del tiempo y algunos de los actores importantes en el ámbito internacional o nacional en relación con cuestiones pertinentes para la labor de la Conferencia no reúnen las condiciones estipuladas para participar en el marco de los criterios existentes (por ejemplo, la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil u otras redes informales). Otra dificultad se refiere al derecho de las organizaciones no gubernamentales a hacer uso de la palabra en las comisiones de la Conferencia, ya que hay que sopesar el interés que supone el poder beneficiarse de las opiniones de actores de la sociedad civil distintos de los mandantes tripartitos, respecto del papel principal de estos últimos, que no siempre están en condiciones de participar de forma activa en los debates debido a los límites de tiempo fijados. A este respecto, una solución a la que se ha recurrido en los últimos años ha sido asignar al conjunto de esas organizaciones un período de tiempo determinado para dirigirse a las comisiones durante sus discusiones generales, y dejar que las propias organizaciones distribuyan ese tiempo de intervención o consideren la posibilidad de hacer una intervención común. Si el Consejo de Administración considera conveniente abordar esas cuestiones, será preciso proceder a una revisión de las normas y prácticas vigentes.

f) Producción y distribución de documentos

28. Por regla general, se estima que en esta esfera se desperdician muchos recursos. Habida cuenta de que gran parte del presupuesto de la reunión de la Conferencia se dedica a la elaboración de documentos preparatorios (informes que se someten a la Conferencia) y de documentos que se producen durante la reunión de la Conferencia (*Actas Provisionales*), el Consejo de Administración decidió durante la crisis financiera de 1995 suspender por una parte la preparación durante la reunión de la Conferencia, de las *Actas Provisionales* relativas a la discusión de la Memoria del Director General en la plenaria (las *Actas Provisionales* se imprimieron y enviaron tras la reunión de la Conferencia, pero todas las intervenciones se ponían a disposición en pantalla durante la reunión) y, por otra, hacer una distribución gratuita selectiva de los documentos de la Conferencia exclusivamente a los miembros oficiales de delegaciones nacionales e imponer el pago de una cantidad para la distribución de documentos a los observadores de las delegaciones nacionales o a las organizaciones no gubernamentales invitadas a la Conferencia. Esas medidas se aplicaron durante la 83.^a y la 85.^a reuniones de la Conferencia, celebradas en 1996 y 1997, pero se abandonaron en 1998.
29. Aunque actualmente la Oficina está llevando a cabo una racionalización general de la gestión y la producción de documentos, esta actividad se realiza en el contexto de las necesidades actuales. De adoptarse algunas de las ideas expuestas más arriba acerca de la reorganización de los debates en la plenaria o de la labor de las comisiones, éstas podrían también repercutir en la organización actual de la gestión de documentos. Si el Consejo de Administración estima que la Oficina debe considerar esas u otras opciones, ésta última prepararía propuestas detalladas al respecto.

Contenido y calendario de las futuras discusiones

30. De llegarse a un consenso a este respecto sobre una o varias de las posibles reformas adicionales del funcionamiento de la Conferencia expuestas más arriba, la Oficina preparará propuestas detalladas, incluido un análisis de todas las repercusiones prácticas, financieras y jurídicas, para examinarlas en una futura reunión del Consejo de Administración por conducto de su Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo.
31. Salvo que así se acuerde en la presente reunión del Consejo de Administración, no podrá proponerse en principio ninguna reforma cuya aprobación y aplicación pueda tener lugar antes de la 92.^a reunión de la Conferencia, que se celebrará en junio de 2004, ya que las disposiciones para la celebración de la reunión de la Conferencia tienen que determinarse antes de despachar la carta de convocatoria que se envía a principios de cada año.

Ginebra, 30 de septiembre de 2002.