



Consejo de Administración

312.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2011

GB.312/POL/5

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Diálogo Social

POL

QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Foros de diálogo mundial: experiencia adquirida

Presentación resumida

Resumen

En este documento se ofrece una visión de conjunto de la experiencia adquirida a raíz de la celebración de los foros de diálogo mundial. En él se presentan los diversos formatos de reunión internacional utilizados en el marco del Programa de Actividades Sectoriales, se ponen de relieve las dificultades surgidas y se formulan propuestas de mejora para fomentar la participación de los mandantes, aumentar la eficiencia y potenciar el impacto de esas reuniones.

Repercusiones en materia de políticas

Ninguna.

Repercusiones jurídicas

En caso de adoptarse las propuestas contenidas en los párrafos 12 a 23, se delegaría en la Mesa del Consejo de Administración la decisión relativa a la composición de los foros de diálogo mundial, así como el establecimiento de reglas con respecto al nombramiento de las personas que ejerzan la presidencia y a los procedimientos relativos a la adopción de puntos de consenso en los foros de diálogo mundial.

Repercusiones financieras

Ninguna.

Decisión requerida

Párrafo 26.

Seguimiento requerido

A fin de poner en práctica los cambios propuestos en los párrafos 12 a 23, la Oficina debería adoptar disposiciones internas para sustentarlos.

Unidad autora

Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR).

Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

GB.288/13; GB.289/STM/2, GB.298/STM/1, GB.298/PV, GB.295/STM/3/3, GB.295/13 (Rev.).

Características de los foros de diálogo mundial y de otras reuniones

1. Para fortalecer los aspectos sectoriales de la labor de la OIT, el Consejo de Administración adoptó en 2007 un nuevo enfoque de trabajo ¹ en el ámbito sectorial basado en una recomendación de la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines (Comisión STM).
2. Los cambios introducidos tenían por objeto, entre otras cosas, mejorar la pertinencia y la capacidad de respuesta del Programa de Actividades Sectoriales ². Una parte importante del conjunto de reformas consistía en la creación de un nuevo formato para las reuniones: los foros de diálogo mundial ³. La finalidad de estos foros era complementar los dos formatos normalizados vigentes para la celebración de reuniones internacionales en el marco del Programa de Actividades Sectoriales, esto es, las reuniones de expertos y las reuniones sectoriales.
3. Antes de tomar esta decisión, el Consejo de Administración sometió a debate los formatos de los tipos de reunión existentes. En particular, el Consejo de Administración examinó la práctica relativa a las reuniones de expertos en 2004 ⁴ y 2006 ⁵ con miras a tratar de unificar el formato en la medida de lo posible.
4. Si bien los tres tipos de reunión tienen elementos comunes, guardan diferencias considerables en cuanto a sus objetivos, resultados, composición y duración.

¹ Documento GB.298/STM/1.

² Otra característica importante fue la introducción de órganos consultivos tripartitos específicos para cada sector, según se propuso en el documento GB.298/STM/1, párrafos 48-50.

³ Documento GB.298/STM/1, párrafos 38-39. La celebración del primer foro de diálogo mundial se aprobó también en esa reunión (véase el documento GB.298/PV, párrafo 256, a)).

⁴ Documentos GB.288/13; GB.289/STM/2.

⁵ Documentos GB.295/STM/3/3 y GB.295/13 (Rev.), párrafos 50-63.

Cuadro. Los tres formatos normalizados de reuniones internacionales en el marco del Programa de Actividades Sectoriales⁶

	Reuniones de expertos	Reuniones sectoriales	Foros de diálogo mundial
Objetivo	Orientaciones técnicas detalladas	Orientaciones exhaustivas sobre políticas relativas a cuestiones sectoriales	Orientaciones sobre políticas relativas a una cuestión sectorial específica (por lo general, temas de carácter urgente o incipientes)
Resultados (además de un informe de los debates)	Repertorios de recomendaciones prácticas o pautas	Conclusiones (incluidas sugerencias relativas al seguimiento) y resoluciones ^a	Puntos de consenso ^b
Documentos de base	Proyecto de repertorio de recomendaciones prácticas o pautas	Informe y puntos propuestos para la discusión	Documento temático y puntos propuestos para la discusión
Formato de la discusión (además de las reuniones de los Grupos)	Sesiones plenarias en las que se examina y modifica el proyecto de documento párrafo por párrafo	Sesiones plenarias en las que se aborda un punto propuesto para la discusión en cada sesión	Sesiones plenarias o mesas redondas estructuradas con arreglo a los puntos propuestos para la discusión
Composición típica	8-8-8	10-10 más todos los gobiernos interesados	6-6 más todos los gobiernos interesados ^c
Duración típica	5-8 días	5 días ^d	2 días
Reglas aplicables	Sin un reglamento específico ^e	Reglamento de las reuniones sectoriales ^f	Sin un reglamento específico
Crítica común	Demasiadas sesiones nocturnas; demasiado cortas para debatir de forma exhaustiva y pormenorizada ámbitos técnicos amplios ^g	Demasiado formales y largas, por lo cual en ocasiones resulta imposible que participen los representantes de alto nivel del sector y de los gobiernos	Demasiado cortos para poder adoptar conclusiones o puntos de consenso significativos; procedimientos confusos

^a La duración original de una reunión sectorial prevista en el momento de la adopción del Reglamento del Consejo de Administración era considerablemente superior. Por este motivo, algunos elementos de ese Reglamento (como la creación de un Grupo de Trabajo sobre las resoluciones) no se han aplicado de manera sistemática en los últimos cinco años. ^b En la propuesta original no se especificaba que los foros de diálogo mundial debieran adoptar obligatoriamente conclusiones o puntos de consenso. En la práctica, sin embargo, sólo uno de los siete foros de diálogo mundial celebrados desde 2008 no adoptó un documento de esa índole. ^c Las reuniones del grupo de educación e investigación tienen una composición de 5-5-5, más todos los gobiernos interesados, por la cual se invita a cinco gobiernos de países con economías emergentes y en desarrollo a expensas de la Oficina, dado que en casi todos los países los gobiernos son los principales empleadores del sector. ^d Véase la nota a. ^e De conformidad con los debates de la Comisión STM del Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2006 (véase documento GB.295/13 (Rev.), párrafo 58). ^f Adoptado por el Consejo de Administración el 16 de noviembre de 1995 en su 264.^a reunión. ^g Para discutir y adoptar el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en la agricultura fueron necesarias dos reuniones de expertos.

5. Así, estos tres tipos de reuniones dotan al Programa de Actividades Sectoriales de una completa gama de herramientas diversificadas que tienen por objeto dar respuesta a las diversas necesidades de los mandantes en lo referente al diálogo social internacional.

Experiencia adquirida

6. Los primeros foros de diálogo mundial, celebrados en 2008 y 2009, contaron con una alta participación y recibieron comentarios muy positivos. Probablemente por esa razón los órganos consultivos propusieron que se celebraran seis foros de diálogo mundial y sólo una reunión sectorial en el marco del Programa de Actividades Sectoriales para 2010-2011.

⁶ Las cifras del cuadro reflejan la práctica típica de los últimos diez años.

7. Ahora bien, los foros de diálogo mundial celebrados en 2010 y a principios de 2011 resultaron muy diferentes de otros foros anteriores, en la medida en que contaban con documentos de base mucho más extensos (los informes o documentos temáticos tenían en promedio más de 90 páginas, en lugar de las nueve páginas de media de los documentos correspondientes a las cuatro reuniones celebradas entre 2008 y principios de 2010), con un mayor número de puntos propuestos para la discusión (un promedio de seis en lugar de cuatro), y con puntos de consenso con un promedio de cinco páginas, lo que difiere significativamente del promedio anterior de dos páginas y media.
8. Estos cambios se han introducido con miras a que los foros de diálogo mundial aborden de manera exhaustiva todos los aspectos que fueron considerados de importancia por los órganos consultivos que los propusieron. Sin embargo, el aumento de los contenidos que debían abordarse a lo largo de esos foros de diálogo mundial de dos días de duración llevó a los participantes a preguntarse si los foros de diálogo mundial no eran de hecho reuniones sectoriales presentadas como foros.
9. En particular, se criticó lo apretado de las agendas y lo exhaustivo de los proyectos de puntos de consenso preparados por la Oficina sobre la base de los debates en las sesiones plenarias de los foros de diálogo mundial. A consecuencia de ello, la adopción de dichos puntos de consenso resultaba difícil dado que, con arreglo al horario normalizado (que figura en anexo), el proyecto de puntos de consenso sólo se presentaba a las reuniones de los Grupos en la tarde del segundo día, y que su adopción estaba prevista justo después en la plenaria. Se plantearon otras inquietudes, como la percepción de que los gobiernos no podían participar plenamente en esas reuniones, que los costos iban en aumento, y que sus conclusiones carecían a veces de fundamento.

Cambios propuestos

10. Después de las consultas llevadas a cabo a través de los órganos consultivos, con respecto al primer foro de diálogo mundial celebrado este año (febrero de 2011) la Oficina decidió, como medida de carácter tentativo, introducir cambios en el formato de los puntos de consenso y empezó a elaborar reglas internas con el fin de evitar que se sobrecargara el formato original de los foros de diálogo mundial, que eran de corta duración y muy específicos. En esos cambios se tuvo en cuenta el hecho de que el formato original se hubiera introducido con miras a suavizar las reglas que habían tenido repercusiones negativas en la calidad de la composición de las reuniones sectoriales tripartitas tradicionales y en sus debates.
11. Si bien estos cambios abordaron algunas de esas inquietudes, quedó de manifiesto que era necesario llevar a cabo una reforma más profunda. A la luz de la experiencia adquirida y de las orientaciones proporcionadas por la Comisión SMT en marzo de 2011, la Oficina formula las siguientes propuestas para someterlas a debate y a la aprobación del Consejo de Administración.

Mejoras en la fase de programación

12. Dado que los tres tipos de reunión mencionados anteriormente presentan características diferentes, en el futuro la Oficina informará a los órganos consultivos sobre las ventajas y las limitaciones de los distintos formatos, con miras a facilitar la elección del tipo de reunión más adecuado y evitar que se opte por el formato de foro de diálogo mundial cuando se aborden cuestiones que no sean lo suficientemente específicas para debatirse en un período tan corto. La Oficina pedirá por lo tanto a los órganos consultivos que, cuando se examinen las propuestas, se determine la finalidad del foro de diálogo mundial. Se

pedirá a los órganos consultivos que se aseguren de que la finalidad de cada foro sea lo suficientemente específica, teniendo en cuenta que se trata de reuniones cortas sobre temas actuales y bien definidos que revisten importancia para el sector interesado, y no de un examen general de las tendencias y problemas, y que en un mismo foro no se podrán debatir más de tres puntos (más las recomendaciones relativas a las medidas de seguimiento) ⁷.

13. Aunque en todos los foros excepto uno ⁸ se han adoptado puntos de consenso o conclusiones ⁹, en principio no estaba previsto que todos los foros de diálogo mundial adoptaran un documento final que no fuera el informe de los debates. Por consiguiente, se propone que, para evitar confusiones y los problemas que éstas entrañarían, ya en la etapa del debate en los órganos consultivos, se formule una propuesta relativa a si los foros de diálogo mundial deberían adoptar puntos de consenso o conclusiones.
14. La Oficina quisiera proponer que se celebren como máximo dos reuniones (foros de diálogo mundial u otras reuniones sectoriales) por semestre, habida cuenta de las restricciones presupuestarias y de personal previstas en el Programa y Presupuesto para 2012-2013.
15. Por último, se propone que deje de ser el Consejo de Administración quien tome la decisión relativa a la composición de cada foro de diálogo mundial, como en el caso de las reuniones regionales, y que esa decisión se delegue en cambio en su Mesa, en la presente reunión y en las futuras reuniones, a fin de reducir aún más el número de propuestas sometidas al Consejo de Administración y los problemas de coordinación asociados en caso de que se requieran cambios en la composición ¹⁰.

Formato normalizado para los documentos de base

16. En aras de un mayor ahorro de costos y una mayor precisión, los documentos de base de cada foro de diálogo mundial deberían tener un formato normalizado. Los documentos temáticos no deberían superar las 20 páginas tanto en la versión inglesa como en la francesa y la española, y deberían contener los puntos propuestos para la discusión y poner de relieve los elementos más importantes del tema analizado, centrándose en los acontecimientos recientes y proporcionando hechos y cifras. Con objeto de lograr una mayor apropiación del contenido de los documentos por parte de los destinatarios, y en particular la participación de los ministerios de trabajo y de los ministerios competentes con un enfoque sectorial, la Oficina propone que los documentos temáticos se basen en cuestionarios concisos, elaborados en consulta con los órganos consultivos y remitidos a

⁷ Véase el horario en el anexo.

⁸ Foro de diálogo mundial sobre trabajo decente en la contratación pública local para las obras de infraestructura (17–18 de febrero de 2009).

⁹ El Foro de diálogo mundial sobre el impacto de la crisis financiera en los trabajadores del sector financiero (24-25 de febrero de 2009) adoptó conclusiones.

¹⁰ Se propone que esta delegación tenga carácter permanente hasta su revocación, y no tenga que ser renovada al principio de cada reunión del Consejo de Administración o de cada período de tres años.

las organizaciones de trabajadores y de empleadores y a los gobiernos, además de basarse en los estudios efectuados por los expertos sectoriales ¹¹.

Formato normalizado para los documentos de resultados

17. Se propone que los «puntos de consenso» no superen las tres páginas y contengan una sección dedicada a los «puntos de consenso», otra a los «puntos respecto de los cuales no se ha alcanzado el consenso» y otra a las medidas de seguimiento propuestas, agrupadas en función de los puntos propuestos para la discusión.

Más asistencia a los participantes

18. Los representantes gubernamentales, en particular, han criticado la falta de un reglamento claro. Por esta razón, la Oficina propone que se establezcan indicaciones nuevas y más detalladas sobre la práctica y las reglas vigentes respecto de los foros de diálogo mundial, según se esboza en este documento, y que esas indicaciones se entreguen a todos los Grupos al principio del primer día y se publiquen en línea para ayudar a los delegados a preparar cada foro.

Elaboración del proyecto de puntos de consenso

19. Con miras a mejorar el proceso de redacción, se sugiere que, al finalizar cada sesión, la Oficina (o quien ejerza la presidencia) realice un breve resumen oral de los principales puntos planteados en la discusión y de los posibles puntos de consenso. Para informar a la secretaría y disipar cualquier malentendido, los participantes deberían tener la oportunidad de responder a este breve resumen oral antes de la clausura de la reunión, de modo que la Oficina disponga de las observaciones de los delegados, que quedarían reflejadas en el proyecto de puntos de consenso.

Discusión del proyecto de puntos de consenso

20. La adopción de los puntos de consenso ha resultado a menudo difícil debido al tiempo limitado de que dispone la plenaria para su debate. Por ello, se ha convertido en una práctica habitual retirar del proyecto todos los párrafos que no puedan modificarse con facilidad a fin de conseguir el apoyo de los tres Grupos. Esto ha llevado a la adopción de puntos de consenso que se han considerado insustanciales, especialmente en uno de los casos.
21. Sin embargo, el formato normalizado de los puntos de consenso que se propone aquí, y que se puso a prueba en el Foro de diálogo mundial sobre la seguridad en la cadena de suministro en relación con el embalaje de los contenedores (febrero de 2011), permitiría estructurar la adopción de los puntos de consenso del modo siguiente:

¹¹ Para aumentar el porcentaje de respuestas y lograr la máxima participación se estudiará la posibilidad de utilizar servicios basados en las tecnologías de la información.

- en las reuniones de los Grupos programadas justo antes de la última sesión plenaria del foro de diálogo mundial, los Grupos tendrían la oportunidad de examinar el proyecto de puntos de consenso preparado por la Oficina en inglés, francés y español;
- en la siguiente sesión plenaria, quien ejerza la presidencia pediría al foro de diálogo mundial que adopte el proyecto de puntos de consenso de manera consensuada y párrafo por párrafo ¹²;
- de no haber consenso con respecto a uno de los párrafos, quien ejerza la presidencia permitiría la presentación de enmiendas por parte de la sala. En caso de no haber consenso respecto de dichas enmiendas, éstas se rechazarían y el texto, en su tenor original, se mantendría sin perjuicio de los principios siguientes;
- si uno de los participantes expresara su firme oposición a uno de los puntos identificados como «puntos de consenso», quien ejerza la presidencia sugeriría su traslado a la sección de «puntos respecto de los cuales no se ha alcanzado el consenso». La decisión última respecto de la ubicación de ese punto incumbiría a la persona que ejerza la presidencia, en consulta con quienes ejerzan las vicepresidencias;
- sólo se eliminarían secciones del texto en los casos en que el foro de diálogo mundial determine por consenso su supresión.

22. Por consiguiente, dejaría de aplicarse la práctica anterior consistente en eliminar del proyecto de puntos de consenso todos aquellos párrafos que no pudieran modificarse con facilidad para dar satisfacción a los tres grupos.

Nombramiento de la persona que ha de ejercer la presidencia

23. Habida cuenta de que los foros de diálogo mundial introducían un nuevo formato, la Oficina ha nombrado a personas externas para ejercer la presidencia, de conformidad con la práctica vigente en las reuniones de expertos. Si bien esta práctica resulta útil en el ámbito de las reuniones de expertos, donde la elección de un experto gubernamental para ejercer la presidencia tiene como consecuencia que se descarte automáticamente que ese experto participe plenamente en los debates, este proceder no parece adaptarse a la realidad de los foros de diálogo mundial, en los que no se restringe la participación de los gobiernos y en los que pueden tomar parte todos los gobiernos interesados. Por este motivo, la Oficina propone que, de conformidad con el artículo 57 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo y con la práctica de larga data de la Conferencia y del Consejo de Administración ¹³, la persona designada para ejercer la presidencia, pertenezca a uno de los tres Grupos, habitualmente el Grupo Gubernamental.

¹² Las decisiones se tomarían por consenso, según se establece en el párrafo 24 del Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración: «El término «consenso» designa una práctica bien establecida que consiste en hacer todo lo posible por llegar, sin votación, a un acuerdo general. Quienes no están de acuerdo con la tendencia general se limitan a dar a conocer su posición o sus reservas y a dejar constancia de ellas en el informe o en acta. El consenso se caracteriza por la ausencia de objeción presentada por cualquier miembro del Consejo como un obstáculo para la adopción de la decisión de que se trate. Corresponde a quien ejerza la presidencia, de consuno con quienes ejerzan las vicepresidencias, comprobar la existencia de consenso».

¹³ Según lo previsto en el artículo 4.2.2 del Reglamento del Consejo de Administración.

Otras cuestiones

24. Al formular estas propuestas se han tenido en cuenta los niveles presupuestarios aprobados en el Programa y Presupuesto para 2012-2013. No se han recogido otras propuestas con repercusiones financieras, como la sugerencia de incrementar la duración habitual de todos los foros de diálogo mundial de dos días a dos días y medio. Si bien una mayor duración permitiría cambios más drásticos, incluida la creación de un grupo de redacción tripartito (similar al de las reuniones sectoriales) que sesionaría en la tarde del segundo día para preparar un proyecto de conclusiones que se presentaría en la mañana siguiente, no se propusieron esos cambios porque, por problemas de presupuesto, requerirían que el número previsto de participantes en cada foro de diálogo mundial (seis trabajadores, seis empleadores más todos los gobiernos interesados) se redujera a cinco trabajadores, cinco empleadores más todos los gobiernos interesados para poder cubrir los costos adicionales, y posiblemente exigirían que sólo se proporcionaran servicios de interpretación en inglés, francés y español.

Conclusiones

25. Las propuestas anteriores se han formulado con miras a mejorar el funcionamiento de los foros de diálogo mundial y, en caso de que fueran aprobadas por el Consejo de Administración en la presente reunión, se aplicarían a tiempo para los dos foros de diálogo mundial que se celebrarán en 2012 (sobre las condiciones del personal de la educación preescolar, en febrero de 2012 ¹⁴, y sobre las futuras necesidades en materia de competencias laborales y formación en la industria del petróleo y el gas, en diciembre de 2012).
26. *El Consejo de Administración tal vez considere oportuno apoyar las propuestas de mejora del formato de los foros de diálogo mundial contenidas en los párrafos 12 a 23.*

Ginebra, 6 de septiembre de 2011

Punto que requiere decisión: párrafo 26

¹⁴ Con excepción del nuevo formato del documento temático debido a limitaciones de tiempo.

Anexo

Foros de diálogo mundial

Horario normalizado

[...]día, [...]...]	[...]día, [...]...]
08.30-09.00 Inscripción 09.00-10.00 Consultas (G, E, T) ¹ 10.00-13.00 Plenaria inaugural <ul style="list-style-type: none"> – Discursos inaugurales – Adopción del proyecto de horario – [Primer punto propuesto para la discusión] 	08.30-09.30 Consultas (G, E, T) 09.30-12.00 Plenaria <ul style="list-style-type: none"> – [Tercer punto propuesto para la discusión] – [Seguimiento]
14.30-15.30 Consultas (G, E, T) 15.30-18.30 Plenaria <ul style="list-style-type: none"> – [Primer punto propuesto para la discusión (cont.)] – [Segundo punto propuesto para la discusión] 18.45-19.45 <i>Recepción</i>	15.30²-17.00 Consultas (G, E, T) 17.00-18.30 Plenaria <ul style="list-style-type: none"> – Adopción de los puntos de consenso – Clausura

Código: G=Gobiernos; E=Empleadores; T=Trabajadores.

¹ La Oficina inaugurará la reunión del Grupo Gubernamental y presentará de manera detallada las reglas y prácticas de los foros de diálogo mundial. Esta presentación también se pondrá a disposición de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores, previa solicitud.

² En ese momento se distribuirá el proyecto de puntos de consenso en las tres salas de reuniones, en inglés, francés y español.