



Consejo de Administración

352.^a reunión, Ginebra, 28 de octubre - 7 de noviembre de 2024

Sección Institucional

INS

Fecha: 4 de octubre de 2024

Original: inglés

Séptimo punto del orden del día

Democratización de la gobernanza de la OIT e información actualizada sobre la situación relativa a la ratificación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, 1986

Finalidad del documento

De conformidad con la solicitud formulada por el Consejo de Administración en su 350.^a reunión (marzo de 2024), en el presente documento se presenta información actualizada sobre la ratificación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1986 (en adelante, «Instrumento de Enmienda de 1986»), y se examinan opciones alternativas para impulsar la representación democrática, equitativa e igualitaria de los mandantes en la gobernanza de la OIT, después de las dos rondas de consultas tripartitas celebradas el 3 de mayo y el 3 de julio de 2024. Se invita al Consejo de Administración a que solicite al Director General que siga utilizando todos los medios que entren en el ámbito de su competencia para hacer posible la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986 y que ofrezca orientaciones sobre opciones alternativas para impulsar la democratización de la gobernanza de la OIT (véase el proyecto de decisión, en el párrafo 47).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Resultado más pertinente: Catalizador B: Mejora del liderazgo y de la gobernanza.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Se determinarán en función de la decisión que adopte el Consejo de Administración.

Repercusiones financieras: Se determinarán en función de la decisión que adopte el Consejo de Administración.

Seguimiento requerido: Se determinarán en función de la decisión que adopte el Consejo de Administración.

Unidad autora: Oficina del Consejero Jurídico (JUR).

Documentos conexos: [GB.350/INS/8](#); [GB.350/PV](#).

► Introducción

1. En su 350.^a reunión (marzo de 2024), el Consejo de Administración pasó a examinar un documento ¹ en el que se presentaba una visión general de la labor del Grupo de trabajo tripartito sobre la participación plena, equitativa y democrática en la gobernanza tripartita de la OIT, e información actualizada sobre la situación relativa a la ratificación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1986 (en adelante, «Instrumento de Enmienda de 1986») ², así como las medidas adoptadas recientemente a fin de promover su ratificación. Además, se informó a los miembros del Consejo de Administración de que el Director General había recibido de la Presidenta del Grupo Gubernamental una carta, de fecha 27 de febrero de 2024, en la que se formulaban propuestas para promover la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986, en particular mediante medidas de apoyo a los ocho Miembros de mayor importancia industrial que todavía no lo han ratificado.
2. Antes de la 350.^a reunión, en vista del apoyo expresado a la presentación de propuestas adicionales independientes del proceso relativo al Instrumento de Enmienda de 1986 ³, la Oficina había distribuido un documento oficioso. En él se explicaba que «podría iniciarse un proceso informal de consulta con vistas a determinar si existe apoyo para explorar vías encaminadas a establecer en la práctica el derecho de los miembros adjuntos del Consejo de Administración a participar en pie de igualdad en todas las decisiones adoptadas por votación» ⁴. La posibilidad de conceder el derecho a voto a los miembros adjuntos del Consejo de Administración se planteaba como un «enfoque pragmático» para realizar progresos a la espera de la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986.
3. Durante la discusión del Consejo de Administración ⁵, se manifestó un consenso general sobre la necesidad de seguir priorizando la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986 a fin de democratizar la gobernanza de la OIT, atendiendo al llamamiento expreso en ese sentido que se incluyó en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019). En cuanto al «enfoque pragmático», el Consejo de Administración consideró que se necesitaría más tiempo para que los mandantes, en particular los Gobiernos, analizaran todas las posibles implicaciones jurídicas y técnicas a fin de evitar que la aplicación de tales disposiciones sin una modificación formal de la Constitución de la OIT generase alguna controversia. Al mismo tiempo, consideró que el Director General debería perseverar en sus esfuerzos y su compromiso para promover una mayor ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986. Más concretamente, el Consejo de Administración solicitó al Director General que:
 - a) celebre consultas tripartitas, cuando proceda, mientras da curso a las cuestiones planteadas por la Presidenta del Grupo Gubernamental en su carta de fecha 27 de febrero de 2024, y le

¹ GB.350/INS/8.

² <https://www.ilo.org/es/resource/constitutional-amendments-1986-sp>.

³ GB.350/INS/8, párr. 18.

⁴ El texto oficioso y los documentos conexos preparados por la Oficina para las consultas tripartitas están a disposición de los miembros del Consejo de Administración en <https://www.ilo.org/informal-papers-prepared-office-concerning-democratization-ilos-governance>.

⁵ GB.350/PV, párrs. 257 a 337.

presente en su 352.^a reunión (octubre-noviembre de 2024) información actualizada sobre las medidas concretas adoptadas para acelerar la ratificación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1986 y

- b) elabore, en consulta con los mandantes tripartitos, las demás opciones posibles para fomentar la representación democrática, equitativa e igualitaria de los mandantes en la OIT, incluida la posibilidad de que los miembros adjuntos del Consejo de Administración voten y ejerzan otros derechos a la espera de que el Instrumento de Enmienda de 1986 entre en vigor, teniendo en cuenta la situación de todos los mandantes y mediante un análisis de todas las implicaciones técnicas y jurídicas posibles, y que le presente un informe en su 352.^a reunión (octubre-noviembre de 2024) para un examen más detenido y la adopción de una decisión, en particular con miras a una presentación eventual en la 113.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2025) ⁶.

4. El presente documento se presenta en respuesta a la solicitud del Consejo de Administración y está dividido en dos partes: en la primera se facilita información actualizada sobre la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986, y en la segunda se resumen las deliberaciones mantenidas en las dos rondas de consultas tripartitas que se han celebrado hasta la fecha con respecto a las tres opciones existentes para impulsar la democratización, a saber:

- conceder el derecho a voto y otros derechos a los miembros adjuntos mediante decisiones *ad hoc* de la Conferencia y el Consejo de Administración, a fin de elevar de 56 a 112 el número de miembros del Consejo de Administración con derecho a voto («enfoque pragmático»);
- adoptar una nueva enmienda constitucional con el fin de elevar de 56 a 112 el número de miembros del Consejo de Administración sin suprimir los diez puestos permanentes;
- no adoptar nuevas iniciativas, sino centrar los esfuerzos en promover la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986 (situación vigente).

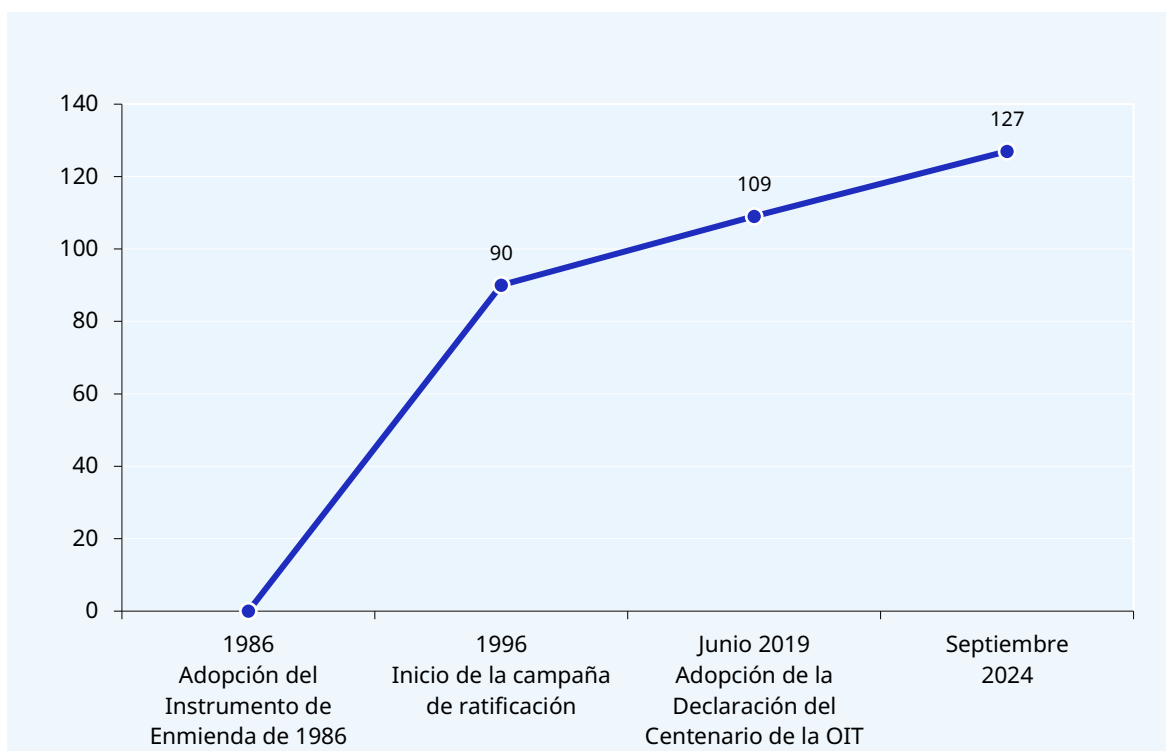
En la segunda parte también se explican detalladamente las dos primeras opciones.

► I. Información actualizada sobre la situación relativa a la ratificación y medidas concretas para acelerar la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986

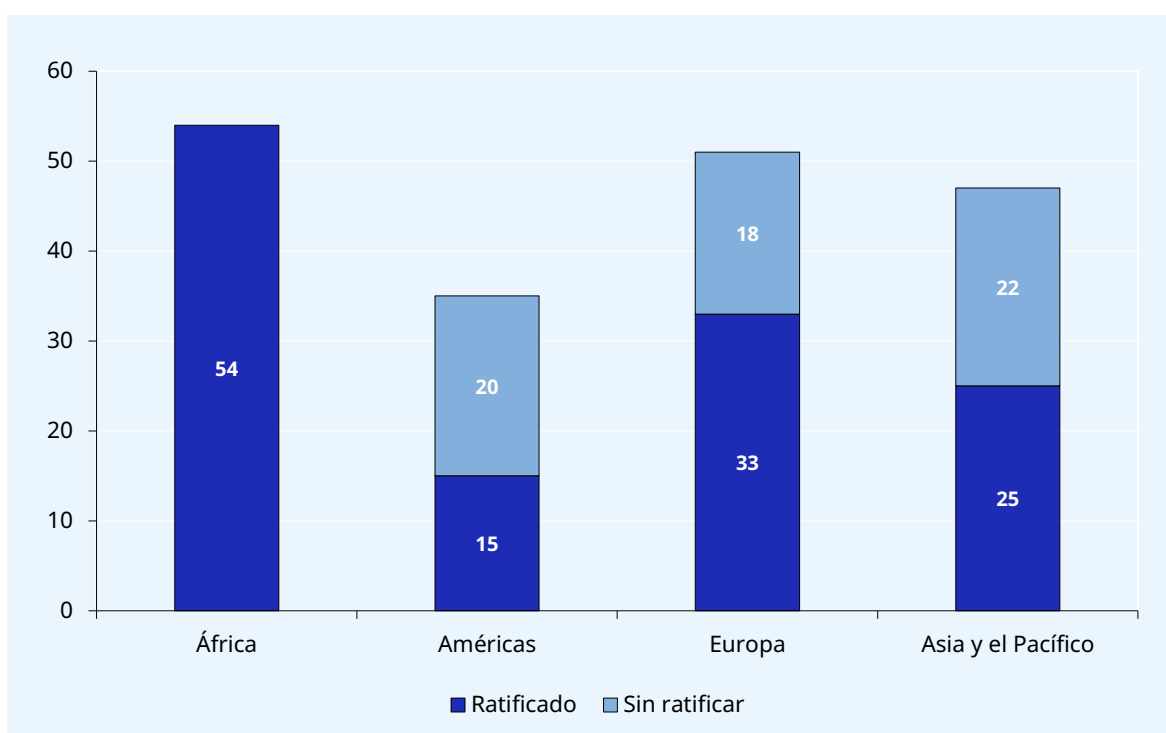
5. En la 350.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2024), la Oficina facilitó información actualizada sobre la situación relativa a la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986 ⁷. Desde entonces, se ha registrado una nueva ratificación, por parte de Australia, de manera que al 15 de septiembre de 2024 el Instrumento de Enmienda de 1986 había sido ratificado por 127 Estados Miembros, es decir, más de dos tercios o el 68 por ciento de los Estados Miembros de la OIT (véase el gráfico 1). Entre los países que lo han ratificado, figuran dos de los diez Miembros de mayor importancia industrial (India e Italia).

⁶ GB.350/PV, párr. 337.

⁷ GB.350/INS/8, párr. 14. En su 332.^a reunión (marzo de 2018), el Consejo de Administración decidió que la información actualizada sobre la situación relativa a la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986 pasara a ser un punto inscrito de oficio en el orden del día de sus reuniones de marzo y noviembre hasta el momento de la entrada en vigor de la enmienda, GB.332/PV, párr. 294, a).

► **Gráfico 1. Evolución del número de ratificaciones del Instrumento de Enmienda de 1986**

6. África continúa siendo la única región en la que todos los Estados Miembros de la OIT han ratificado el Instrumento de Enmienda de 1986 (véase el gráfico 2). En Europa, la tasa de ratificación es del 65 por ciento (33 ratificaciones de un total de 51 Estados Miembros), en las Américas, del 43 por ciento (15 ratificaciones de un total de 35 Estados Miembros), y, en Asia y el Pacífico, del 53 por ciento (25 ratificaciones de un total de 47 Estados Miembros).

► **Gráfico 2. Número de ratificaciones por regiones (hasta septiembre de 2024)**

7. Para que el Instrumento de Enmienda de 1986 entre en vigor, solo se necesitan tres ratificaciones entre los ocho Estados Miembros de mayor importancia industrial restantes (Alemania, Brasil, China, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Francia, Japón y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).
8. El 17 de enero de 2024, el Director General escribió a los Ministros de Asuntos Exteriores y a los Ministros de Trabajo de esos ocho Miembros de mayor importancia industrial y les rogó que apoyaran la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986 a fin de garantizar el respeto y la aplicación de los puntos de vista de la gran mayoría de los Estados Miembros de la OIT que ya lo han ratificado. Al 15 de septiembre de 2024, no se había recibido ninguna respuesta oficial a esa comunicación.
9. El 11 de junio de 2024, durante la 112.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General celebró una reunión de alto nivel con representantes de los diez Miembros de mayor importancia industrial. La reunión se organizó en el marco del curso dado a la carta con fecha 27 de febrero de 2024 que el Director General recibió de la Presidenta del Grupo Gubernamental. En general, los Miembros de mayor importancia industrial se mostraron dispuestos a reflexionar sobre la aplicación del «enfoque pragmático» e indicaron que estaban analizando su base jurídica y constitucional. Dos de ellos también se mostraron partidarios de contemplar la posibilidad de introducir una nueva enmienda constitucional que aumente el número de miembros del Consejo de Administración sin suprimir los puestos permanentes.
10. El 13 de junio de 2024, durante su visita a la 112.^a reunión de la Conferencia, el Presidente Lula del Brasil anunció que su país trabajaría en pro de la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986 ⁸.
11. Además de las medidas mencionadas, el Director General ha tratado el tema de la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986 en reuniones bilaterales de alto nivel y ha dado instrucciones a las oficinas regionales y a las oficinas de enlace competentes para que adopten medidas concretas destinadas a promover dicha ratificación. En las Américas, se han organizado tres seminarios tripartitos y se han mantenido contactos bilaterales para promover la ratificación. En la región de Asia y el Pacífico, se han celebrado reuniones, sesiones informativas y otras actividades de seguimiento con los Estados Miembros que aún no han ratificado el Instrumento de Enmienda de 1986. En Europa y Asia Central, la Directora Regional ha incluido sesiones informativas y debates sobre el Instrumento de Enmienda de 1986 en sus misiones por toda la región, y también trató el tema en el marco de varias reuniones bilaterales paralelas celebradas durante la 112.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
12. La Oficina ha actualizado el vídeo, el folleto y los carteles destinados a promover la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986, y los expuso y distribuyó durante la Conferencia. El vídeo y el folleto existen en español, francés e inglés en la página web concebida a tal efecto ⁹, con la que se han establecido enlaces desde otras páginas conexas. También se han puesto a disposición de las regiones interesadas ejemplares del folleto en formato papel, con miras a su oportuna distribución.

⁸ ILC.112/Actas núm. 9C, 34.

⁹ Véase «Preguntas y respuestas acerca del Instrumento de Enmienda de 1986 a la Constitución de la OIT» y el folleto de promoción.

► II. Examen de posibles opciones alternativas para impulsar la representación democrática, equitativa e igualitaria de los mandantes en la gobernanza de la OIT

13. De conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 350.^a reunión (marzo de 2024), la Oficina propuso la celebración de dos rondas de consultas tripartitas. Para la primera ronda, la Oficina distribuyó una breve nota con las tres opciones mencionadas anteriormente para impulsar la democratización.
14. La primera ronda de consultas tripartitas se celebró el 3 de mayo de 2024 y en ella los participantes reiteraron su disposición a explorar enfoques alternativos y reafirmaron su compromiso con los objetivos del Instrumento de Enmienda de 1986. En general, la mayoría de los participantes confirmaron que estaban interesados en valorar la aplicación del «enfoque pragmático», pero subrayaron la necesidad de obtener claridad y certeza en cuanto a su solidez desde el punto de vista jurídico y constitucional. Se solicitaron aclaraciones sobre cuestiones jurídicas concretas, sobre la aplicación de las disposiciones transitorias al Grupo de los Empleadores y al Grupo de los Trabajadores, y sobre las posibles repercusiones en materia de costos. También se solicitó a la Oficina que facilitara información adicional sobre la historia y las prácticas institucionales, y que siguiera trabajando en la opción de una nueva enmienda constitucional. Los mandantes no presentaron propuestas concretas durante las consultas.
15. El 30 de mayo de 2024, la Oficina distribuyó una nota informativa para la segunda ronda de consultas, que versaba sobre la base jurídica y los fundamentos institucionales que subyacen al «enfoque pragmático». En la nota se ofrecían respuestas detalladas a las cuestiones jurídicas planteadas durante la primera ronda de consultas. Además, la Oficina presentó los resultados de su investigación sobre la evolución de las prácticas de voto en el Consejo de Administración, y facilitó aclaraciones sobre las repercusiones que tendrían las disposiciones con relación al Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores en el Consejo de Administración, a fin de garantizar el mantenimiento de la proporción 2:1:1 en el peso relativo del voto entre el Grupo Gubernamental, el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores. También se aclararon las repercusiones en materia de costos y se aportaron explicaciones sobre el número total de miembros que tendría el Consejo de Administración tras la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986. Asimismo, la nota incluía información específica sobre la opción de introducir una nueva enmienda constitucional, con detalles sobre el procedimiento y el plazo requeridos para su adopción.
16. El 1.º de julio de 2024, en respuesta a las consultas específicas formuladas por algunos Gobiernos, la Oficina preparó y distribuyó información adicional sobre la constitucionalidad de la propuesta de remitir el resultado de la elección del Director General a la Conferencia para su aprobación a la espera de la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986.
17. La segunda ronda de consultas se celebró el 3 de julio de 2024. Al no haberse recibido ninguna idea, opción o propuesta adicional por parte de los mandantes, los debates siguieron centrándose en las tres opciones presentadas por la Oficina. En términos generales, los participantes reiteraron que eran partidarios de la democratización de la gobernanza de la OIT, que según la mayoría debería lograrse mediante la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986. La mayoría de los participantes consideraba que, sin perjuicio de que se adoptasen medidas transitorias, no se debía cejar en el empeño de promover la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986. Algunos siguieron manifestando sus dudas sobre la legalidad del «enfoque pragmático», mientras que otros participantes consideraban que

este debería aplicarse siempre que contase con el apoyo claro y firme de los Gobiernos (algunos de ellos hablaron de «apoyo unánime»). Se manifestó cierto apoyo a la adopción en 2025 de una resolución relativa al «enfoque pragmático», junto con el mantenimiento de la promoción del Instrumento de Enmienda de 1986. Algunos participantes consideraron que la adopción de un nuevo instrumento de enmienda sería una opción más sólida desde el punto de vista jurídico que la aplicación del «enfoque pragmático», que en cualquier caso se formalizaría a través de una resolución de la Conferencia, que tendría menos peso que una enmienda constitucional. En cambio, otros participantes consideraron que la propuesta de adoptar un nuevo instrumento de enmienda supondría un paso atrás, ya que este no incluiría todas las medidas establecidas en el Instrumento de Enmienda de 1986, especialmente en lo relativo a la eliminación de la categoría de Miembros de mayor importancia industrial. Además, para algunos no quedaba claro si los Estados Miembros que ya habían ratificado el Instrumento de Enmienda de 1986 y los Miembros de mayor importancia industrial estarían dispuestos a ratificar la nueva enmienda. También se señaló que, con toda probabilidad, pasaría mucho tiempo antes de que dicha enmienda pudiera entrar en vigor.

18. De conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 350.^a reunión (marzo de 2024), la Oficina resume a continuación los principales elementos de las dos opciones alternativas. El objetivo de ambas es permitir que la OIT aplique medidas significativas para la democratización de su gobernanza, dadas las dificultades que coartan la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986. Además, en los dos casos se pretende aproximar la estructura del Consejo de Administración a la prevista en el Instrumento de Enmienda de 1986, en lo que se refiere al número de miembros y al poder real de decisión. Ninguna de las opciones contempla la eliminación de los diez puestos permanentes. Ambas requerirían la adopción de decisiones coordinadas por parte de la Conferencia y del Consejo de Administración, así como la introducción de las consiguientes enmiendas en el Reglamento de la Conferencia y en el Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración. Además, las dos opciones tendrían idénticas repercusiones financieras, debido a la elección de diez miembros adjuntos adicionales (cinco para el Grupo de los Empleadores y cinco para el Grupo de los Trabajadores).

A. Concesión del derecho a voto y otros derechos a los miembros adjuntos del Consejo de Administración a la espera de la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986

19. Esta opción, que constituye un «enfoque pragmático», consiste en adoptar disposiciones transitorias con arreglo a las cuales los miembros titulares del Consejo de Administración estarían de acuerdo en:
- a) conferir a los miembros adjuntos los mismos derechos de que gozan los miembros titulares, incluido el derecho a voto y
 - b) someter el nombramiento del Director General por el Consejo de Administración a la aprobación de la Conferencia.
20. Se propone que la adopción de estas disposiciones se haga efectiva mediante:
- a) una resolución solemne y consensuada de la Conferencia en la que se invite al Consejo de Administración a que considere tan pronto como sea factible la posibilidad de adoptar las disposiciones transitorias y
 - b) una decisión consensuada del Consejo de Administración por la que se adopten las disposiciones recomendadas por la Conferencia durante su mandato.

21. Se conferirían a los miembros adjuntos de los tres grupos los mismos derechos de participación en los trabajos del Consejo de Administración que los que disfrutaban los miembros titulares, incluidos el derecho a voto, el derecho a solicitar una votación bloqueando el consenso y el derecho a presentar resoluciones, enmiendas o mociones. El Consejo de Administración, en su calidad de órgano constitucional de la OIT, ejercería todas sus responsabilidades y funciones sobre la base de la participación de los miembros titulares y de los miembros adjuntos en el proceso de adopción de decisiones, incluidas las funciones dimanantes de la Constitución de la OIT (por ejemplo, el nombramiento del Director General, el establecimiento del orden del día de las reuniones de la Conferencia y la aprobación de los formularios para la presentación de memorias sobre los convenios).
22. Si bien los derechos se conferirían a los miembros adjuntos de los tres grupos, las implicaciones para el Grupo Gubernamental, por un lado, y el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores, por el otro, serían diferentes. En el caso del Grupo Gubernamental, los derechos se concederían a todos sus 28 miembros adjuntos. En cuanto al Grupo de los Empleadores y al Grupo de los Trabajadores, que cuentan con 19 miembros adjuntos cada uno, los derechos se otorgarían a 14 de esos 19 miembros, de tal manera que se mantendría la proporción 2:1:1 de los votos que pueden emitir el Grupo Gubernamental, el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores.
23. Ahora bien, los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración ejercen su función a título individual y no cuentan con suplentes (a menos que prevean ausentarse y designen a uno con antelación). El Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores necesitan miembros adjuntos para sustituir a los miembros titulares que se ausenten de una reunión completa o de una sesión particular. Si se confiere el derecho a voto a 14 de los 19 miembros adjuntos, solo quedarán cinco miembros adjuntos para sustituir a cualquiera de los 28 miembros con derecho a voto que puedan ausentarse. Si el Instrumento de Enmienda de 1986 entrase en vigor, los 28 miembros titulares de cada uno de los dos grupos dispondrían de 10 miembros adjuntos para sustituirlos. Por tal motivo, sería razonable que en las disposiciones transitorias se previera ese mismo número de miembros adjuntos empleadores y trabajadores. Para ello, se necesitará:
 - a) una modificación del artículo 55, 2) del Reglamento de la Conferencia, a fin de elevar de 19 a 24 el número de miembros adjuntos del Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores, la cual se incluiría en la misma resolución por la que se invitará al Consejo de Administración a adoptar las disposiciones transitorias y
 - b) una decisión del Consejo de Administración por la que se aprueben las repercusiones financieras de la elección de cinco miembros adjuntos adicionales para cada uno de los dos grupos, habida cuenta de que sus gastos de viaje y de estancia correrán a cargo de la OIT, de conformidad con el párrafo 1.5.5 del Reglamento del Consejo de Administración. Esta medida generaría un gasto aproximado de 85 440 dólares de los Estados Unidos por reunión.

Durante las consultas, el Grupo de los Trabajadores declaró que el aumento del número de miembros adjuntos del Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores era una condición indispensable para conceder su apoyo a las disposiciones transitorias.

24. Esta opción no supondría la creación de dos categorías diferentes de miembros adjuntos en el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores, a saber: aquellos con derecho a voto y aquellos sin derecho a voto. Como sucede en la actualidad, los grupos seguirían eligiendo a 14 miembros titulares y 19 (o 24) miembros adjuntos. Los grupos determinarían, de forma autónoma cuando se celebre una votación, los 19 (o 24) miembros adjuntos que emitirían los

14 votos que les corresponderían, teniendo en cuenta la posibilidad de que algunos de ellos ya podrían estar ejerciendo el derecho a voto u otros derechos en sustitución de algún miembro titular ausente.

25. Como ya se ha indicado, esta opción no implicaría la eliminación de la categoría de Estados Miembros de mayor importancia industrial. Tampoco conllevaría la posibilidad de atribuir la condición de miembro titular a los miembros adjuntos, ni de forma directa ni indirecta. Se mantendría la distinción entre los miembros titulares y los miembros adjuntos durante las elecciones al Consejo de Administración y a lo largo de los tres años de mandato de este órgano. Esta distinción seguiría siendo necesaria en la medida en que solo los miembros titulares tienen el derecho de ser elegidos miembros de la Mesa del Consejo de Administración, en virtud del artículo 7, 7) de la Constitución de la OIT, y de solicitar por escrito la celebración de una reunión extraordinaria, en virtud del artículo 7, 8) del mismo instrumento. En efecto, en ambas disposiciones se hace referencia a representantes individuales (y, por lo tanto, a las personas mencionadas en el artículo 7, 1)) y no al Consejo de Administración como órgano.
26. Por lo que se refiere a la viabilidad jurídica, cabe recordar que en la Constitución de la OIT no se prevé la categoría de miembro adjunto. En el artículo 7 se hace referencia a 56 personas, esto es, los miembros titulares, y a los posibles suplentes. La elección de los miembros adjuntos por la Conferencia y la participación de estos en los trabajos del Consejo de Administración se fundamentan en los reglamentos de esos órganos, que pueden ser modificados, según proceda. Por consiguiente, la base jurídica de esta opción consistiría en una decisión *ad hoc* de los miembros titulares para asociar plenamente a los miembros adjuntos al proceso de adopción de decisiones del Consejo de Administración confiriéndoles el derecho a voto y otros derechos. Además:
 - a) las disposiciones se sustentarían en una resolución unánime o consensuada de la Conferencia en la que se haría un llamamiento urgente a la acción; si bien, desde un punto de vista estrictamente jurídico, las decisiones de la Conferencia y el Consejo de Administración deberían adoptarse por consenso (y no por unanimidad), se necesitaría el apoyo incondicional de los mandantes tripartitos para que la propuesta prospere;
 - b) las disposiciones se aplicarían mediante una decisión unánime o consensuada del Consejo de Administración en respuesta al llamamiento urgente de la Conferencia. Se propone que los miembros titulares recién nombrados ratifiquen las disposiciones transitorias después de su elección mediante un compromiso renovado de asociar plenamente a los miembros adjuntos al proceso de adopción de decisiones. Esta sería otra manera de demostrar que el derecho a voto de los miembros adjuntos no dimanaría de la Constitución de la OIT, sino de una decisión discrecional de los miembros titulares, y
 - c) el Consejo de Administración y la Conferencia estarían ejerciendo sus facultades constitucionales de reglamentar sus propios procedimientos (artículos 7, 8) y 17, 1) de la Constitución de la OIT, respectivamente).
27. Las disposiciones transitorias contempladas en esta opción obedecen a la evolución progresiva de la condición, la función y las responsabilidades de los miembros adjuntos del Consejo de Administración a lo largo de los años.
28. La introducción de los miembros adjuntos como categoría distinta de los miembros titulares y los suplentes fue iniciada por la Conferencia en 1921 y refrendada por el Consejo de Administración en 1923 a fin de ampliar la participación de los miembros en los trabajos del Consejo de Administración, en particular los miembros procedentes de países no europeos.

Este razonamiento ha sido decisivo para la consolidación de los miembros adjuntos como una categoría independiente de miembros del Consejo de Administración ¹⁰.

29. En junio de 1951, la Conferencia decidió que el colegio electoral gubernamental eligiese, además de a sus miembros titulares, a sus miembros adjuntos (en la práctica, los miembros adjuntos del Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores ya eran elegidos en cada elección al Consejo de Administración) ¹¹. La elección de los miembros adjuntos por la Conferencia representó un gran avance, ya que confería a esos miembros la misma legitimidad institucional que a los miembros titulares. Poco después, en marzo de 1952, el Consejo de Administración decidió modificar su Reglamento para permitir que los miembros adjuntos pudieran ser designados en calidad de miembros titulares de comisiones y comités del Consejo de Administración, a fin de que hubiera un número suficiente de miembros para dirigir las comisiones y comités de manera simultánea ¹². Por lo tanto, la aplicación de esta opción constituiría un progreso más en este proceso, que ha evolucionado únicamente a través de modificaciones de los reglamentos de la Conferencia y el Consejo de Administración, sin que se haya procedido a una enmienda constitucional formal.
30. Desde los primeros años de la Organización, el artículo 7, 1) de la Constitución de la OIT no ha abarcado a todos los miembros del Consejo de Administración, y las 56 personas previstas en dicho artículo han sido denominadas miembros titulares del Consejo de Administración en el Reglamento del Consejo de Administración y el de la Conferencia. Desde la década de 1950, todos los miembros adjuntos, al igual que los miembros titulares, reciben su mandato directamente de la Conferencia. La designación y consolidación de los miembros adjuntos como una categoría independiente de miembros del Consejo de Administración ha permitido involucrar a un número considerablemente mayor de mandantes de la OIT en las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración a lo largo de los años y ha mejorado la representatividad de este órgano. Los miembros adjuntos han participado plenamente en las deliberaciones del Consejo de Administración y también han contribuido a la toma de decisiones, por ejemplo, al sumarse al consenso o al bloquearlo ¹³, o bien al actuar en calidad de miembros titulares de las antiguas comisiones y comités del Consejo de Administración. Los miembros adjuntos han pasado a ser una segunda categoría de miembros del Consejo de Administración a la que se han conferido determinados derechos con independencia de los

¹⁰ OIT, [Resolutions concerning the constitution of the Governing Body, proposed by the Commission of Selection](#), Conferencia Internacional del Trabajo, tercera reunión, 1921, 863; véanse también OIT, [Minutes of the 17th Session of the Governing Body](#), 71, y OIT, [Minutes of the 18th Session of the Governing Body](#), 37.

¹¹ En su 34.ª reunión (1951), la Conferencia adoptó el informe de la Comisión del Reglamento; véase OIT, [Actas de las Sesiones](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 34.ª reunión, 1951, 241.

¹² Véase [Actas de la 118.ª reunión del Consejo de Administración](#), marzo de 1952, 50 y 110.

¹³ Por lo general, la existencia de consenso se constata sobre la base del número total de miembros del Consejo de Administración, sin hacer distinciones entre los miembros titulares y los miembros adjuntos. De hecho, esta práctica se codificó en las «disposiciones especiales» aprobadas para la adopción de decisiones por correspondencia en las reuniones virtuales del Consejo de Administración celebradas durante la pandemia de COVID-19 (véase el párrafo 27, a) de las [disposiciones para noviembre de 2020](#) y el párrafo 27, a) del anexo de las [disposiciones para marzo de 2021](#)). La facultad de los miembros adjuntos para bloquear el consenso también consta en las [Actas de la 340.ª reunión del Consejo de Administración](#) (octubre-noviembre de 2020), párrs. 246 y 254. Anteriormente, el Consejo de Administración solía someter a votación una serie de cuestiones ordinarias, como el orden del día de las reuniones de la Conferencia, las disposiciones para las conferencias regionales, los acuerdos con otras organizaciones internacionales, el establecimiento de relaciones consultivas con organizaciones no gubernamentales o la adopción de los informes de sus comisiones y comités. Esas votaciones se celebraban en sesión plenaria o en las comisiones y comités. Por ejemplo, la Comisión de Comisiones de Industria votaba muy a menudo (11 votaciones de 1954 a 1957; 50 votaciones de 1957 a 1960; 11 votaciones de 1960 a 1963, y 13 votaciones de 1963 a 1966). Asimismo, la Comisión de Presupuesto y de Administración celebró nueve votaciones entre 1957 y 1960 y cinco entre 1960 y 1963.

miembros titulares. Estos importantes avances en la composición y el funcionamiento del Consejo de Administración se han producido sin que se hayan formalizado mediante una enmienda de la Constitución de la OIT ¹⁴. Esta situación es quizás una parte inevitable de la vida institucional de una organización internacional y es, sin duda, una muestra de la capacidad de concebir soluciones que requiere una organización internacional para desarrollarse como institución.

31. Estas disposiciones también se inspiran en el conjunto de medidas provisionales adoptado por la OIT en 1995 para aumentar el número de miembros adjuntos con el fin de aproximar en la mayor medida de lo posible la composición del Consejo de Administración al número total de puestos previsto en el Instrumento de Enmienda de 1986. Esa decisión se adoptó en vista de la lentitud con que avanzaba la ratificación de dicho Instrumento ¹⁵.
32. El segundo componente de esta opción, a saber, que el Consejo de Administración remita a la Conferencia la aprobación del nombramiento del Director General, se ajusta al artículo 8, 1) de la Constitución de la OIT en su forma revisada por el Instrumento de Enmienda de 1986. Según se desprende del historial de las negociaciones, esta propuesta es fruto de la petición de algunos Estados Miembros de que el Director General fuera elegido por la Conferencia a causa de la falta de representatividad del Consejo de Administración que se percibía. Para aplicar este procedimiento a la espera de que entre en vigor el Instrumento de Enmienda de 1986 se necesita modificar en consecuencia las Reglas aplicables al nombramiento del Director General.
33. Con respecto a la constitucionalidad de la remisión propuesta sin que se enmiende la Constitución de la OIT, conviene tener en cuenta la intención que subyace a la propuesta de enmienda al artículo 8, 1) de la Constitución de la OIT que figura en el Instrumento de Enmienda de 1986. Dicha propuesta de enmienda no modifica, en cuanto al fondo, las disposiciones del artículo 8 sobre el nombramiento del Director General por el Consejo de Administración y el ejercicio de sus funciones con arreglo a las «instrucciones del Consejo de Administración». Antes bien, consiste en la adición de una disposición en virtud de la cual el Consejo de Administración somete el nombramiento del Director General a la aprobación de la Conferencia. Durante las negociaciones del Instrumento de Enmienda de 1986, ningún mandante cuestionó la necesidad de que el Director General gozara de la confianza del Consejo de Administración, órgano con el que colabora más a menudo, en comparación con la Conferencia, que solo se reúne una vez al año. Se llegó a un acuerdo sobre una propuesta que consistía en: i) reafirmar que, de conformidad con el artículo 8 de la Constitución de la OIT, el nombramiento del Director General corresponde al Consejo de Administración, del que el Director General recibiría instrucciones y ante el cual sería principalmente responsable y

¹⁴ Cuando la Conferencia enmendó la Constitución de la OIT para elevar el número de personas que componen el Consejo de Administración en virtud del artículo 7, 1), no trató el tema de la formalización de la condición de miembro adjunto en la Constitución. Más bien, se consideró que la condición y función de dichos miembros eran materia de los Reglamentos del Consejo de Administración y de la Conferencia. Así pues, en la 36.ª reunión de la Conferencia (1953), durante las discusiones sobre un proyecto de instrumento de enmienda a la Constitución de la OIT destinado a elevar el número de miembros del Consejo de Administración, se plantearon inquietudes sobre la función de los «miembros adjuntos» en el Consejo de Administración. Algunos Gobiernos indicaron que se abstendrían en la votación de la enmienda propuesta, a menos que «se acordara una reducción correspondiente del número de miembros adjuntos». La mayoría de los miembros de la Comisión rechazó esta propuesta, ya que estimaba que la cuestión de los miembros adjuntos «debería ser objeto de [...] examen por parte del Consejo de Administración, puesto que no se trata de ella en el texto mismo de la Constitución, sino, únicamente, en los reglamentos»; véase OIT, [Actas de las Sesiones, apéndice XI: composición del Consejo de Administración](#), Conferencia Internacional del Trabajo.

¹⁵ La Conferencia adoptó la recomendación de su Comisión de Reglamento; véase OIT, [Informe de la Comisión de Reglamento](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 82.ª reunión, 1995, 11/1.

ii) complementar estas disposiciones mediante un «procedimiento constitucional adicional que estipule que el Consejo de Administración someterá su nombramiento a la Conferencia para su aprobación»¹⁶. El Consejero Jurídico consideró entonces que la propuesta dejaba abierta la cuestión de si era necesario enmendar la Constitución de la OIT. Sin embargo, «para eliminar toda ambigüedad en el texto propuesto [...], éste podía interpretarse en el sentido de requerir un cambio constitucional»¹⁷. La modificación del artículo 8 se introdujo en aras de la claridad jurídica y reafirmó la autoridad constitucional del Consejo de Administración. No obstante, en aquel momento se estimó que podía alcanzarse el mismo objetivo sin una enmienda constitucional. Eso es lo que esta opción trataría de conseguir, sin menoscabar la autoridad constitucional del Consejo de Administración con respecto al Director General. En el improbable caso de que la Conferencia no aprobara el nombramiento, este se devolvería al Consejo de Administración para que decidiera sobre las medidas de seguimiento correspondientes.

- 34.** En resumen, se recuerda que las disposiciones relativas a esta opción serían de carácter temporal, tanto desde el punto de vista jurídico como político. Serían temporales en el plano jurídico porque se propone que sean los miembros titulares quienes determinen conferir el derecho a voto a los miembros adjuntos durante el mandato del Consejo de Administración, y que se adopte una nueva decisión después de cada elección al Consejo de Administración. Serían temporales en términos políticos, pues se presume que el Instrumento de Enmienda de 1986 entrará en vigor en un futuro próximo y sustituirá definitivamente todas las disposiciones transitorias, a saber: las medidas provisionales de 1995 y las disposiciones adicionales propuestas, si se adoptan. Dado el carácter temporal de las disposiciones, resultaría lógico suspender toda disposición que resulte incompatible del Reglamento del Consejo de Administración, en lugar de modificarla formalmente. Sin embargo, si los mandantes prefiriesen modificar el Reglamento en lugar de suspenderlo, se necesitaría una decisión del Consejo de Administración en ese sentido. Como ya se ha señalado, en cualquier caso, se precisarían dos modificaciones: una enmienda al artículo 55, 2) del Reglamento de la Conferencia, para aumentar el número de miembros adjuntos del Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores, y una enmienda de las Reglas aplicables al nombramiento del Director General, que figuran en el anexo III del Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración. También convendría añadir un breve párrafo en la Nota introductoria del Reglamento del Consejo de Administración para explicar los motivos para conferir el derecho a voto a los miembros adjuntos y el proceso aplicado para llevar esto a cabo.
- 35.** Si el Consejo de Administración decidiera aplicar en algún momento las disposiciones transitorias relativas a esta opción, sería necesario adoptar diversas medidas. En particular, el Consejo de Administración debería someter a la Conferencia un proyecto de resolución en virtud del cual la Conferencia: i) exhortaría al Consejo de Administración a considerar la posibilidad de adoptar a la mayor brevedad las disposiciones transitorias pertinentes y ii) decidiría enmendar el artículo 55, 2) de su propio Reglamento. No se requeriría la inscripción de un punto específico en el orden del día de la Conferencia para examinar el proyecto de resolución¹⁸. En la misma reunión, el Consejo de Administración debería aprobar las repercusiones financieras derivadas del nombramiento de diez miembros adjuntos adicionales. Si la Conferencia adoptase el proyecto de resolución, en la misma reunión, los

¹⁶ OIT, *Informe de la tercera reunión del Grupo de Trabajo sobre la Estructura*, Conferencia Internacional del Trabajo, 60.ª reunión 1975, 34.

¹⁷ OIT, *Informe de la tercera reunión del Grupo de Trabajo sobre la Estructura*, 24.

¹⁸ GB.350/PV, párr. 300.

colegios electorales de los empleadores y de los trabajadores se congregarían para elegir, cada uno, a cinco miembros adjuntos adicionales. Posteriormente, el Consejo de Administración debería: i) decidir conferir, durante un periodo determinado, el derecho a voto y otros derechos a 56 miembros adjuntos y someter el nombramiento del Director General por el Consejo de Administración a la aprobación de la Conferencia; ii) suspender durante el mismo periodo las disposiciones vigentes que sean incompatibles con las nuevas disposiciones, y iii) solicitar al Director General que prepare un proyecto de modificación de las Reglas aplicables al nombramiento del Director General.

B. Aumento del número de miembros titulares del Consejo de Administración mediante una nueva enmienda constitucional

36. Esta segunda opción consiste en enmendar formalmente dos disposiciones de la Constitución de la OIT: el artículo 7, 1), para elevar el número de miembros del Consejo de Administración a 112 personas (56 en representación de los Gobiernos, 28 en representación de los empleadores y 28 en representación de los trabajadores), y el artículo 8, 1), para disponer que el nombramiento del Director General por el Consejo de Administración se someta a la aprobación de la Conferencia.
37. Desde el punto de vista del procedimiento, las enmiendas se introducirían con arreglo a lo dispuesto en el artículo 36 de la Constitución de la OIT y en los artículos 66 y 67 del Reglamento de la Conferencia, y se seguirían las siguientes fases:
 - a) inscripción por el Consejo de Administración de las propuestas de enmienda en el orden del día de la Conferencia al menos cuatro meses antes de la apertura de la reunión en que la Conferencia deba examinarlas;
 - b) presentación de los proyectos de enmienda a la Conferencia por parte de la Oficina con arreglo a la decisión adoptada por el Consejo de Administración sobre la determinación del ámbito al que se refieren las enmiendas propuestas, incluidas las disposiciones de la Constitución de la OIT que se verían afectadas;
 - c) remisión por la Conferencia de los proyectos de enmienda preparados por la Oficina a una comisión que informará al respecto a la Conferencia (muy probablemente, la Comisión de Asuntos Generales);
 - d) remisión al Comité de Redacción de la Conferencia de los proyectos de enmienda adoptados por la comisión de la Conferencia, para su inclusión en un instrumento de enmienda que será preparado y aprobado formalmente por el Comité de Redacción;
 - e) adopción por la Conferencia de cada una de las enmiendas por separado, de forma consensuada o, cuando no haya consenso, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, y
 - f) votación final sobre la adopción del proyecto de instrumento de enmienda, en virtud del artículo 36 de la Constitución de la OIT, por el que se requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos.
38. La enmienda constitucional eliminaría la distinción entre miembros titulares y adjuntos en el Grupo Gubernamental, que en adelante elegiría a 46 miembros titulares (56 miembros menos los 10 miembros permanentes). La categoría de miembros adjuntos solo se aplicaría al Grupo de los Empleadores y al Grupo de los Trabajadores, cada uno de los cuales contaría con diez miembros adjuntos. La enmienda no tendría por objeto suprimir los diez puestos permanentes.

39. El número de miembros titulares del Consejo de Administración ha aumentado ya cuatro veces mediante enmiendas constitucionales que fueron adoptadas por la Conferencia y ratificadas por la mayoría cualificada requerida de los Estados Miembros¹⁹. En 1922, se adoptó un instrumento para elevar el número de miembros titulares de 24 a 32 (16-8-8); en 1953, para elevarlo hasta 40 miembros titulares (20-10-10); en 1962, para pasar a 48 miembros titulares (24-12-12), y en 1972 para llegar hasta los 56 miembros titulares (28-14-14). Siguiendo el aumento gradual del número de Estados Miembros de la Organización, cada una de esas enmiendas incrementó en ocho el número de miembros titulares del Consejo de Administración (cuatro miembros gubernamentales, dos miembros empleadores y dos miembros trabajadores adicionales). Una nueva enmienda constitucional para duplicar el número de miembros del Consejo de Administración, de 56 a 112, supondría el aumento más significativo jamás experimentado en la composición del Consejo de Administración desde la creación de la OIT.
40. La adopción de un nuevo instrumento de enmienda a la Constitución de la OIT constituiría una forma clara y directa de duplicar la composición del Consejo de Administración, pasando de 56 a 112 miembros. Con ello, se concedería el derecho a voto a esos 112 miembros, en lugar de los 56 actuales. Así, se daría continuidad a una serie de precedentes en los que se ha modificado el artículo 7, 1) de la Constitución de la OIT a fin de aumentar la representatividad del Consejo de Administración. La introducción de una nueva enmienda constitucional sería jurídicamente sencilla, en riguroso cumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 36 de la Constitución de la OIT y en los artículos 66 y 67 del Reglamento de la Conferencia. Por lo tanto, sería poco probable que se pusiera en entredicho por razones constitucionales o de procedimiento.
41. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 36, el instrumento entraría en vigor después de haber sido ratificado por dos tercios de los Miembros de la Organización, incluidos cinco de los diez Miembros de mayor importancia industrial. No obstante, por muy bien preparada y consensuada que esté, una nueva enmienda constitucional tardará inevitablemente algún tiempo en entrar en vigor. Las enmiendas introducidas en 1953, 1962 y 1972 solo tardaron entre un año y dos años y medio en entrar en vigor, pero la última enmienda constitucional, relativa a la derogación de los convenios obsoletos, no entró en vigor hasta 18 años después de su adopción.
42. El nuevo instrumento de enmienda propuesto podría incluir una disposición final en virtud de la cual sería sustituido por el Instrumento de Enmienda de 1986 en el momento de la entrada en vigor de este último. Si aún no estuviera vigente, el nuevo instrumento quedaría cerrado a nuevas ratificaciones o aceptaciones, y, si ya hubiera entrado en vigor, dejaría de surtir efectos jurídicos.
43. La enmienda constitucional se complementaría con las consiguientes enmiendas al Reglamento de la Conferencia y al Reglamento del Consejo de Administración. Las repercusiones en términos de costos corresponderían a los gastos de viaje y de estancia de los diez miembros adicionales de los dos grupos no gubernamentales, y su importe sería el mismo que en la primera opción: unos 85 440 dólares por reunión.
44. En cuanto al posible calendario de aplicación, la adopción de un nuevo proyecto de enmienda constitucional y del proyecto de enmiendas del Reglamento de la Conferencia no debería

¹⁹ En virtud del artículo 36 de la Constitución de la OIT, las enmiendas a dicha Constitución se adoptan por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes y surten efecto cuando son ratificadas o aceptadas por dos tercios de los Estados Miembros, incluidos cinco de los diez Miembros de mayor importancia industrial.

susitar controversia, pero también se deberían tener en cuenta dos aspectos relativos a su inscripción en el orden del día de la Conferencia y a los plazos correspondientes. En primer lugar, de conformidad con el artículo 5.1.1 de su Reglamento, el Consejo de Administración debe celebrar dos discusiones antes de poder decidir la inscripción de una cuestión como punto del orden del día de la Conferencia, salvo asentimiento unánime de los miembros presentes. En segundo lugar, según el artículo 66, 1) del Reglamento de la Conferencia, la inscripción en el orden del día debe decidirse al menos cuatro meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en la que vayan a examinarse las enmiendas a la Constitución de la OIT.

► Conclusiones

45. En vista de las persistentes dificultades que coartan la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986, en el presente documento se proponen dos opciones alternativas para permitir la aplicación de algunas de las disposiciones previstas en dicho instrumento, a la espera de que este entre en vigor. Aunque uno de los elementos fundamentales del Instrumento de Enmienda de 1986 consiste en la eliminación de los diez puestos permanentes, esta quedaría al margen de las dos opciones alternativas, que en ambos casos duplicarían el número de miembros del Consejo de Administración con poder de decisión (pasándose de 56 a 112).
46. La Oficina ha desarrollado los distintos aspectos de las opciones y ha intentado responder con detalle a las cuestiones planteadas. Las opciones alternativas se someten a examen del Consejo de Administración para que este tome una decisión al respecto. Habida cuenta de que las dos rondas de consultas tripartitas no han resultado concluyentes, la Oficina también propone que el Consejo de Administración reanude su examen en una reunión posterior. En cualquier caso, se invita al Consejo de Administración a que solicite al Director General que continúe promoviendo la ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986, que hoy sigue siendo la única opción que goza del respaldo general.

► Proyecto de decisión

47. El Consejo de Administración solicita al Director General que:
 - a) siga utilizando todos los medios en su poder para hacer posible la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986 a la Constitución de la OIT y

Opción 1

- b) elabore, a la espera de la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986, una propuesta para realizar un examen más detenido y adoptar una decisión en su 353.^a reunión (marzo de 2025) con respecto a la concesión del derecho a voto y otros derechos a los miembros adjuntos del Consejo de Administración y la remisión del nombramiento del Director General por el Consejo de Administración a la Conferencia para su aprobación, con miras a la posible presentación de un proyecto de resolución a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 113.^a reunión (2025).

Opción 2

- b)** elabore, a la espera de la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986, una propuesta para realizar un examen más detenido y adoptar una decisión en su 353.^a reunión (marzo de 2025) con respecto a una nueva enmienda constitucional destinada a elevar de 56 a 112 el número de miembros del Consejo de Administración y remitir el nombramiento del Director General a la Conferencia para su aprobación, con miras a su posible inscripción en el orden del día de la 114.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2026).

Opción 3

- b)** celebre, a la espera de la entrada en vigor del Instrumento de Enmienda de 1986, consultas con los mandantes tripartitos con miras a reanudar en una reunión posterior del Consejo de Administración el examen de posibles opciones alternativas para impulsar la participación plena, equitativa y democrática de los mandantes en la gobernanza tripartita de la OIT, incluidas las dos opciones alternativas descritas en los párrafos 19 a 44 del documento GB.352/INS/7.