

Anexo II

Consideración del aplazamiento de la 109.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

I. Introducción

1. La rápida propagación de la pandemia de COVID-19 está teniendo una repercusión sin precedentes en el planeta. Muchos gobiernos han impuesto fuertes restricciones a los desplazamientos y reuniones y a la actividad económica. Muchos países han cerrado sus fronteras y las aerolíneas han suspendido sus vuelos. El Estado anfitrión de la OIT, Suiza, restringe actualmente la entrada al país, las actividades comerciales y las reuniones o concentraciones. En algunos países se han impuesto restricciones con plazos definidos revisables, o bien restricciones de carácter indefinido. Aunque se desconoce por cuánto tiempo se acusarán los efectos de la pandemia, diversas autoridades sanitarias sugieren que podría ser cuestión de varios meses.
2. Está previsto que la 109.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y las correspondientes reuniones del Consejo de Administración se celebren en Ginebra, Suiza, del 25 de mayo al 6 de junio de 2020. La reunión de la Conferencia recibe cada año a cerca de 6 000 participantes procedentes de la mayoría de los 187 Estados Miembros de la OIT. Dadas las restricciones en vigor en todo el mundo, será poco probable que los participantes puedan viajar a Suiza o que se les autorice la entrada al país; además, habida cuenta de su tamaño y naturaleza, la reunión de la Conferencia no podría celebrarse mientras estén vigentes las restricciones impuestas por las autoridades suizas.
3. La Oficina ha evaluado los costos de la reunión de la Conferencia y la fecha de devengo de los pagos. A día de hoy, los gastos incurridos o comprometidos y no reembolsables ascienden a cerca de 0,5 millones de dólares de los Estados Unidos. Permanecerán a ese nivel hasta mediados de abril de 2020, cuando se elevarán a aproximadamente 4 millones de dólares de los Estados Unidos. Aunque por motivos financieros de peso convendría que la decisión relativa al aplazamiento de la reunión de la Conferencia se tomase a mediados de abril, muchos Estados Miembros han pedido ya que se adopte una decisión de inmediato, habida cuenta de los costos de delegación en que han de incurrir y por razones de planificación a efectos prácticos. Algunos Miembros ya han indicado que, teniendo en cuenta que las restricciones nacionales estarán en vigor más allá de mayo, en ningún caso podrían asistir a la reunión.
4. Por consiguiente, dada la excepcionalidad de la situación y previa consulta y aprobación de la Mesa del Consejo de Administración y del Grupo de Selección tripartito (compuesto por los miembros de la Mesa, el Presidente del Grupo Gubernamental y los coordinadores regionales), el Director General recomienda al Consejo de Administración que aplaze la 109.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (25 de mayo a 5 de junio de 2020) hasta junio de 2021, y que por consiguiente cancele las 338.^a *bis* y 339.^a reuniones del Consejo de Administración, programadas en torno a la reunión de la Conferencia para el 25 de mayo y el 6 de junio de 2020, respectivamente.
5. Para facilitar el examen de esta cuestión por el Consejo de Administración, en este documento se ofrece un resumen de las repercusiones jurídicas, financieras y prácticas del aplazamiento de la 109.^a reunión de la Conferencia, y se exponen las posibles alternativas.

II. Potestad del Consejo de Administración para aplazar una reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

6. Toda decisión relativa al aplazamiento de la reunión anual de la Conferencia plantea, en primer lugar, la cuestión de qué órgano de la Organización tiene potestad constitucional para tomar tal decisión. A ese respecto, se recuerda que ni la Constitución ni el Reglamento de la Conferencia contemplan ninguna disposición en la materia. En la práctica, no obstante, se ha reconocido que el Consejo de Administración tiene, en circunstancias muy excepcionales, la potestad de decidir el aplazamiento de la reunión anual de la Conferencia. Este reconocimiento se produjo concretamente en el marco del plan de emergencia de la Organización previo al estallido de la Segunda Guerra Mundial, que dio lugar a que la 26.^a reunión de la Conferencia (junio de 1940) se aplazase a 1944. Simultáneamente, se tomaron disposiciones para consultar a los miembros del Consejo de Administración por correspondencia (carta o telegrama), por ejemplo, con ocasión de la aprobación del presupuesto de 1941.
7. Esto obedece a que, en calidad de órgano ejecutivo de la Organización, el Consejo de Administración, que goza de legitimidad tripartita, puede asumir esa potestad excepcional. El Consejo de Administración no sólo tiene autoridad constitucional para fijar el orden del día de la Conferencia, en virtud del artículo 14, 1), de la Constitución, sino que también, desde su primera reunión, ha asumido la responsabilidad de determinar la fecha de las reuniones de la Conferencia.
8. A ese respecto, conviene señalar que, en caso de que el Consejo de Administración decidiera no celebrar la 109.^a reunión de la Conferencia del 25 de mayo al 5 de junio de 2020, conforme a lo programado, no estaría cancelando esa reunión, sino que simplemente reprogramaría su celebración para junio de 2021. En otras palabras, la 109.^a reunión se llevaría a cabo igualmente, pero en una fecha posterior.
9. Sobre la base de lo que antecede, se puede considerar que el Consejo de Administración tiene la potestad implícita de aplazar la reunión anual de la Conferencia ¹. Asimismo, en el supuesto de que el Consejo de Administración no esté reunido o no pueda reunirse en el momento en que se deba considerar el aplazamiento de la reunión de la Conferencia, cabe asumir que la autoridad para decidir el aplazamiento de la reunión de la Conferencia se podría ejercer de manera alternativa solicitando por escrito a todos los miembros del Consejo de Administración que expresen su postura respecto de la recomendación.

III. Fundamento jurídico para el aplazamiento de la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

10. Con arreglo al artículo 3 de la Constitución de la OIT, las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo se celebrarán «por lo menos, una vez al año». Sin embargo, en virtud del principio general del derecho según el cual nadie está obligado a cosas imposibles (*ad impossibilia nemo tenetur*), el incumplimiento de tal obligación constitucional estaría justificado si obedeciera a una causa de fuerza mayor, es decir, un impedimento o evento inevitable, ajeno al control de la OIT, que hace que sea objetivamente imposible cumplir con la obligación mencionada.
11. La lista de países que están imponiendo restricciones de viaje, concentración y desplazamiento, según se indica en el párrafo 1, aumenta cada día, lo que descarta la posibilidad de que la reunión de la Conferencia se celebre fuera de Ginebra, en otro país, sin ni siquiera entrar a valorar las dificultades logísticas que ello supondría.

¹ Se ha establecido una práctica similar con respecto al aplazamiento de las reuniones regionales, en virtud de la cual el Consejo de Administración ha reajustado las fechas de dichas reuniones o las ha postergado, por tres días o por una duración indeterminada. En el artículo 2, 2), del [Reglamento para las reuniones regionales](#) de 2018 se establece expresamente que el Consejo de Administración decidirá la fecha y el lugar de celebración de la reunión regional.

12. En el contexto actual, que realmente constituye un caso de fuerza mayor, no puede considerarse razonablemente que la eventual decisión de aplazar la reunión de junio de la Conferencia a una fecha ulterior contravenga la obligación constitucional de celebrar una reunión anual.

IV. Posibles alternativas al aplazamiento de la 109.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo a junio de 2021

13. Una cuestión directamente relacionada con la obligación constitucional de convocar la Conferencia por lo menos una vez al año es determinar si sería posible desde el punto de vista jurídico y administrativo organizar una reunión de la Conferencia con una composición, duración u orden del día reducidos a finales de 2020 o principios de 2021.
14. En principio, no hay ningún impedimento jurídico para celebrar una reunión de la Conferencia de formato reducido en términos de duración, número de delegados o puntos inscritos en el orden del día. En cuanto a la duración, no hay ninguna indicación en la Constitución al respecto y, en última instancia, la decisión incumbiría al Consejo de Administración. Por ejemplo, el Consejo de Administración decidió, en su 320.^a reunión (marzo de 2014), reducir a título experimental la duración de la reunión de la Conferencia a dos semanas². Corresponde también al Consejo de Administración decidir el número de puntos del orden del día en virtud del artículo 14, 1), de la Constitución. En lo que respecta a la composición, en el artículo 3, 1), de la Constitución se establece el requisito mínimo de cuatro delegados acreditados por cada Estado Miembro, y en el artículo 3, 2), se precisa que cada delegado podrá ir acompañado de dos consejeros técnicos, como máximo, por cada uno de los puntos que figuren en el orden del día de la reunión. Si bien el tamaño de las delegaciones ha ido en aumento en los últimos años, los Estados Miembros están obligados constitucionalmente a enviar sólo cuatro delegados a la Conferencia. Por consiguiente, en teoría, se podría convocar la 109.^a reunión de la Conferencia, quedando entendido que la composición de las delegaciones se limitaría a los requisitos mínimos constitucionales.
15. Con todo, aun cuando la participación en la reunión de la Conferencia se limitase a las delegaciones nacionales reducidas a un mínimo con arreglo a lo dispuesto en la Constitución o se redujese considerablemente el orden del día de la Conferencia, a la luz de los datos de participación recientes, cabe esperar que el número de participantes se situaría entre 2 000 y 3 000, lo que requeriría un número considerable de salas de reunión espaciosas y servicios conexos.
16. Tampoco parece posible acortar la duración de la reunión de la Conferencia, habida cuenta de los desafíos planteados desde la introducción del formato de dos semanas.
17. Otra cuestión que cabe considerar es que, de celebrarse una reunión de la Conferencia de formato reducido, la importante función de «Asamblea» que desempeña la Conferencia pudiera verse mermada, ya que sería poco probable que asistiesen los Jefes de Estado, ministros y altos representantes de los interlocutores sociales.
18. En conclusión, aunque jurídicamente sería posible celebrar una reunión de la Conferencia de formato reducido a finales de este año o a principios del año próximo, su legitimidad política y valor añadido institucional, así como su viabilidad desde el punto de vista logístico, serían más que cuestionables habida cuenta de su duración, composición y orden del día reducidos.

² Documento [GB.320/INS/13](#), párrafo 20. En el mismo orden de ideas, cabe recordar que la 94.^a reunión (marítima) de la Conferencia, la última reunión marítima hasta la fecha, duró dos semanas, cuando la duración habitual de la Conferencia en esa época era de tres semanas.

19. En cuanto a la fecha de celebración de la reunión de la Conferencia en caso de que ésta se aplazara, habría que tener presente, aparte de la incertidumbre con respecto a la duración y el impacto de la crisis, que el único período «de baja actividad» en Ginebra para poder celebrar grandes reuniones son los meses de julio y agosto. Teniendo en cuenta que muchas organizaciones que han cancelado reuniones debido a la pandemia tratarán de reprogramarlas al final de la crisis, es muy probable que aumente considerablemente la presión para conseguir salas de reuniones y servicios conexos (servicios informáticos, minibuses, restauración, interpretación, etc.), como mínimo durante el último trimestre de 2020 y posiblemente a principios de 2021. Esta situación se verá agravada debido a que parte de los locales del Palacio de las Naciones destinados a la Conferencia no estarán disponibles durante la renovación del edificio de las Naciones Unidas en Ginebra, que probablemente se atrase más debido a la actual suspensión de todas las obras de construcción en Suiza.
20. Asimismo, conviene tener en cuenta que es necesario que las fechas a las que se aplazase la reunión de la Conferencia no coincidan con las de otras reuniones oficiales de la OIT ya programadas durante el primer trimestre de 2021, ni ser demasiado próximas. Ello incluye la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2021, la cuarta reunión del Comité Tripartito Especial establecido en virtud del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, y la 17.^a Reunión Regional de Asia y el Pacífico prevista en abril de 2021, así como diversas reuniones técnicas.
21. Habida cuenta de la duración y del tamaño de todas las reuniones de la OIT, es muy probable, pues, que no haya espacio ni fechas disponibles en Ginebra para poder aplazar la 109.^a reunión de la Conferencia antes de la próxima reunión programada para junio de 2021.
22. También se ha contemplado la posibilidad de celebrar una reunión de la Conferencia de formato reducido en línea o virtual. Aunque otras instituciones de las Naciones Unidas están considerando este enfoque, en el que los gobiernos estarían representados principalmente por las misiones permanentes en Ginebra, a la OIT, por su estructura tripartita, le sería imposible aplicarlo, ya que los delegados empleadores y trabajadores no cuentan con representaciones similares en Ginebra. Además, debido a que los delegados se encuentran en diferentes husos horarios, no sería factible convocar un foro de una duración razonable en la que todos pudieran participar.

V. Repercusiones del aplazamiento de la 109.^a reunión para el orden del día de la Conferencia y del Consejo de Administración

23. Si se aplaza la 109.^a reunión de la Conferencia a junio de 2021, habrá que plantearse la forma más eficaz de gestionar el orden del día de 2020, así como el de 2021, que actualmente está incompleto. Un posible enfoque sería, simplemente, mantener el orden del día de la reunión de 2020, pero ejecutarlo en 2021, y aplazar el examen de los puntos que actualmente están inscritos en el orden del día de la reunión de 2021 a 2022, y así sucesivamente. Una excepción sería el punto relativo al Programa y Presupuesto para 2022-2023, inscrito en el orden del día de la reunión de 2021, que debe tratarse obligatoriamente en 2021. La Mesa del Consejo de Administración y el Grupo de Selección tendrán que examinar el tema en más detalle antes de presentar propuestas al Consejo de Administración acerca de cómo organizar el orden del día de la Conferencia.
24. Una consecuencia importante de aplazar la 109.^a reunión de la Conferencia sería impedir la celebración de las elecciones al Consejo de Administración que deben mantenerse este año. De conformidad con los párrafos 2 y 4 del artículo 7 de la Constitución y los artículos 49 y 50 del Reglamento de la Conferencia, la elección de los miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores del Consejo de Administración corresponde a tres colegios electorales compuestos respectivamente de los delegados gubernamentales, empleadores y trabajadores acreditados ante la Conferencia. Por consiguiente, no se pueden celebrar elecciones al

margen de una reunión de Conferencia debidamente constituida y ante la cual hayan sido formalmente acreditados dichos delegados. Ahora bien, el en el párrafo 5 del artículo 7 de la Constitución de la OIT se dispone que «[s]i por cualquier razón las elecciones del Consejo de Administración no pudieren celebrarse al expirar [el] plazo [de tres años], el Consejo de Administración continuará en funciones hasta que puedan realizarse».

25. Por tanto, a la luz de estas aclaraciones constitucionales, los actuales miembros del Consejo de Administración seguirían desempeñando sus funciones hasta que la Conferencia tuviera la posibilidad de celebrar nuevas elecciones.
26. Conviene asimismo examinar la mejor manera de tratar los puntos propuestos del orden del día para las reuniones del Consejo de Administración programadas en torno a la 109.^a reunión de la Conferencia en mayo y junio de 2020, así como el impacto que ello tendrá respecto de la reunión del Consejo de Administración de octubre-noviembre de 2020.
27. En vista del número de puntos incluidos en la propuesta de orden del día consolidado para la reunión de octubre-noviembre de 2020, la Mesa del Consejo de Administración y el Grupo de Selección examinarán la posibilidad de prolongar dicha reunión de octubre-noviembre de 2020 en uno o dos días.
28. En lo que respecta a los puntos que requieren una decisión del Consejo de Administración antes de su reunión de octubre-noviembre, se propone que sean examinados en primer lugar por la Mesa y los otros miembros del Grupo de Selección con miras a llegar a una posición común. Este examen preliminar podría organizarse en una reunión del Grupo de Selección a finales de abril o principios de mayo, dejando tiempo suficiente para las consultas en el seno de los Grupos y entre ellos. Las propuestas del Grupo de Selección se presentarían a continuación a consideración del Consejo de Administración.
29. El calendario y la secuencia de las reuniones y consultas por correspondencia con el Consejo de Administración serían los siguientes:
 - 1) Viernes 27 de marzo: examen y aprobación por parte de la Mesa, en consulta con el Grupo de Selección, de la recomendación de aplazar la 109.^a reunión de la Conferencia hasta junio de 2021.
 - 2) Primera semana de abril: votación por correspondencia de los miembros del Consejo de Administración sobre el aplazamiento de la 109.^a reunión de la Conferencia.
 - 3) Segunda quincena de abril o principios de mayo: reunión conjunta de la Mesa del Consejo de Administración y del Grupo de Selección para preparar proyectos de decisión sobre los puntos inscritos en el orden del día de la 338.^a reunión del Consejo de Administración que requieren decisiones urgentes, incluido el punto relativo al orden del día de la Conferencia. El Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores, así como los grupos regionales, podrían aprovechar la segunda semana de abril para consultar a sus miembros sobre los puntos que han de ser examinados por la Mesa y el Grupo de Selección.
 - 4) Primera quincena de mayo: consulta por correspondencia de los miembros del Consejo de Administración sobre los proyectos de decisión urgentes sometidos a votación por recomendación de la Mesa y del Grupo de Selección.
 - 5) Segunda quincena de mayo o principios de junio: reunión del Grupo de Selección para determinar el orden del día de la reunión de octubre-noviembre del Consejo de Administración, teniendo en cuenta los resultados de la votación a que se hace referencia en el subpárrafo anterior.

Ginebra, 30 de marzo de 2020