



Consejo de Administración

334.^a reunión, Ginebra, 25 de octubre – 8 de noviembre de 2018

GB.334/LILS/1

Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo
Segmento de Cuestiones Jurídicas

LILS

Fecha: 11 de octubre de 2018

Original: inglés

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Seguimiento de la discusión sobre la protección de los delegados empleadores y trabajadores que participan en la Conferencia Internacional del Trabajo y en las reuniones regionales así como de los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración frente a las autoridades del Estado del cual son nacionales o representantes

Finalidad del documento

En este documento se presenta un nuevo proyecto de resolución de la Conferencia, relativo a la revisión del anexo I a la Convención sobre Privilegios e Inmidades de los Organismos Especializados de 1947, sobre la base de las discusiones mantenidas en las reuniones 325.^a (octubre-noviembre de 2015), 326.^a (marzo de 2016), 328.^a (octubre-noviembre de 2016) y 332.^a (marzo de 2018) del Consejo de Administración, y de un proceso de consultas solicitado por este último. La revisión del anexo I tiene por objeto otorgar a los delegados de los empleadores y de los trabajadores que participan en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo y en las reuniones regionales, así como a los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración, una serie de inmidades limitadas que les permitan preservar su independencia y ejercer libremente sus funciones oficiales en la OIT frente a las autoridades del Estado del que son nacionales o del que son o han sido representantes. Se invita al Consejo de Administración a que apruebe el proyecto de resolución que figura en el anexo I al presente documento, para que la Conferencia Internacional del Trabajo lo examine en su próxima reunión (véase el proyecto de decisión, en el párrafo 9).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Repercusiones en materia de políticas: Gobernanza eficaz y eficiente de la Organización.

Repercusiones jurídicas: Posibilidad de someter a la Conferencia Internacional del Trabajo un proyecto de resolución por el que se enmienda el anexo I a la Convención sobre Privilegios e Inmidades de los Organismos Especializados.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Someter el proyecto de resolución a la Conferencia para su posible adopción.

Unidad autora: Oficina del Consejero Jurídico (JUR).

Documentos conexos: GB.325/LILS/1; GB.325/PV; GB.326/LILS/1; GB.326/PV; GB.328/LILS/1; GB.328/PV; GB.332/LILS/1; GB.332/PV.

Introducción

1. El Consejo de Administración examinó este punto del orden del día en sus 325.^a (octubre-noviembre de 2015), 326.^a (marzo de 2016) y 328.^a (octubre-noviembre de 2016) reuniones. En la 332.^a reunión (marzo de 2018), cuando las discusiones iban a reanudarse, el Consejo de Administración consideró que el tiempo disponible para proceder a un análisis exhaustivo del documento GB.332/LILS/1 era muy limitado y aplazó el examen del punto hasta su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018) a fin de presentar un proyecto de resolución en la siguiente reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Solicitó a la Oficina que distribuyera nuevamente el documento a los Estados Miembros y que programara un proceso de consultas, incluidas consultas tripartitas oficiosas, a fin de encontrar una solución viable ¹. El 22 de marzo de 2018 se distribuyó de nuevo el documento, por el que se invitaba a los gobiernos a formular comentarios por conducto de sendos coordinadores regionales. La Oficina recibió comentarios de cuatro gobiernos. Dos de ellos (Austria y Finlandia) señalaron que consideraban aceptable el proyecto de resolución que figura en el anexo I del documento; un gobierno (Australia) señaló que el proyecto de resolución no planteaba ningún problema en particular, y un gobierno (Nueva Zelandia) señaló que no estaba en condiciones de formular comentarios porque las consultas nacionales tripartitas estaban en curso. Las reuniones de consulta tripartita se celebraron los días 11 de julio y 25 de septiembre de 2018.
2. Como los gobiernos no indicaron cambios en el proyecto de resolución para facilitar la aceptación de la propuesta de revisión del anexo a la Convención de 1947, el texto de la resolución que figura en el anexo I al presente documento es idéntico al que se propuso en la 332.^a reunión del Consejo de Administración, con la diferencia de que se ha eliminado la expresión «de carácter administrativo o de otro orden», recogida en el párrafo 1 *bis*, i), c), del anexo I a la Convención de 1947. La Oficina consideró que este último cambio era necesario para evitar toda interpretación que implicase excluir del ámbito de aplicación de esa disposición las restricciones de orden judicial.
3. Para preparar las consultas del 25 de septiembre, la Oficina elaboró una nota explicativa sobre el proyecto de resolución. Ésta se redactó en forma de preguntas y respuestas, y se facilita en el anexo II al presente documento. En el anexo III se reproducen los elementos que podrían integrarse en el procedimiento de retirada de la inmunidad, los cuales ya se presentaron al Consejo de Administración en su 332.^a reunión.

Finalidad de la propuesta

4. La propuesta de revisión del anexo I a la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de 21 de noviembre de 1947 («Convención de 1947»), que se presenta en el anexo I de este documento, atiende la cuestión específica de los privilegios e inmunidades que deberían amparar a los delegados empleadores y trabajadores de la Conferencia Internacional del Trabajo y de las reuniones regionales, así como a los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración, frente a las autoridades del Estado del cual son nacionales o representantes. La propuesta tiene por objeto completar la protección de la que ya gozan esos representantes frente a las autoridades de todos los demás Estados.
5. La revisión propuesta tiene por objeto colmar la laguna que la Convención de 1947 y su anexo presentan en materia de protección a los representantes de los empleadores y de los

¹ Documento [GB.332/PV](#) , párrafo 525.

trabajadores ante los principales órganos ejecutivos y deliberantes de la OIT. Si bien la inaplicación de los privilegios e inmunidades en relación con las autoridades del Estado de nacionalidad del representante, conforme a lo dispuesto en el artículo V, sección 17, de la Convención, puede ser adecuada para los representantes gubernamentales, no sucede lo mismo con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, dado que el tripartismo sólo puede funcionar correctamente si queda plenamente garantizada su independencia con respecto a todos los gobiernos, incluido el propio.

6. Se han señalado a la atención de distintos órganos de la OIT situaciones relacionadas con la protección adicional propuesta, y estos órganos las han venido resolviendo de múltiples maneras desde los primeros tiempos de la Organización. Estas situaciones incluían casos de detención y reclusión de representantes sujetos a protección, en ocasiones por motivos directamente relacionados con declaraciones efectuadas en la OIT, y casos de imposibilidad de asistir a reuniones debido a la denegación o confiscación de documentos de viaje o a la prohibición expresa de salir del país. Sin embargo, los procedimientos hoy disponibles, que son principalmente el procedimiento de presentación de quejas ante la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia Internacional del Trabajo y el procedimiento de presentación de quejas ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, no permiten resolver eficaz y eficientemente esas situaciones urgentes. El primero por ser su ámbito de intervención demasiado limitado, y el segundo por ser insuficientemente reactivo.
7. La ventaja de la protección adicional que se propone estriba en que permitiría a la Oficina hacer valer, cuando sea necesario, el estatus privilegiado de los interesados en nombre de la Organización, y ofrecer así un medio más ágil y, en su caso, más discreto que los procedimientos existentes ante los órganos de la OIT para resolver este tipo de situaciones.
8. Al establecer una protección rigurosa, aunque claramente delimitada, de los representantes de los empleadores y de los trabajadores frente a las autoridades de los Estados de los cuales son nacionales, la propuesta de revisión del anexo I a la Convención de 1947 fortalecería el tripartismo genuino de la Conferencia Internacional del Trabajo, del Consejo de Administración y de las reuniones regionales, y por consiguiente reforzaría la capacidad de los órganos de gobernanza de la OIT para cumplir sus mandatos respectivos con mayor independencia, integridad y transparencia. Esta propuesta es, amén de oportuna, plenamente conforme a los objetivos de la iniciativa relativa a la gobernanza, que forma parte de las siete iniciativas para conmemorar el centenario de la OIT.

Proyecto de decisión

9. *El Consejo de Administración aprueba el proyecto de resolución que figura en el anexo I del documento GB.334/LILS/1 para que se someta a examen de la Conferencia Internacional del Trabajo en su próxima reunión.*

Anexo I

Proyecto de resolución relativo a la revisión del anexo I a la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados (1947)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 108.^a reunión, de junio de 2019,

Tomando nota de que, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución de la Organización, los delegados de la Conferencia y los miembros del Consejo de Administración gozarán de los privilegios e inmunidades que sean necesarios para ejercer con toda independencia las funciones relacionadas con la Organización;

Recordando la Resolución sobre la libertad de palabra de los delegados no gubernamentales en las reuniones de la OIT, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 54.^a reunión (1970), en la que se destaca la importancia fundamental que reviste para la OIT y para la realización de las tareas que le incumben que los delegados empleadores y trabajadores de la Conferencia y los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración puedan expresar libremente sus opiniones, las opiniones de sus grupos y las de sus organizaciones sobre cuestiones de la competencia de la Organización Internacional del Trabajo, y puedan libremente mantener informados a los miembros de sus organizaciones en sus países de las opiniones así expresadas, y

Reafirmando la importancia que atribuye a la aplicación del artículo 40 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo en forma tal que quede totalmente garantizado el derecho de los delegados empleadores y trabajadores de la Conferencia, así como el de los miembros del Consejo de Administración, a expresarse libremente sobre cuestiones de la competencia de la Organización Internacional del Trabajo;

Decide revisar el anexo I a la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados mediante la inserción, en dicho anexo, de un nuevo párrafo 1 *bis*, cuyo tenor es el siguiente:

«1 *bis*. i) Sin perjuicio de lo dispuesto en la sección 17 del artículo V, los empleadores y trabajadores que participan como delegados y consejeros en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo o en las de las conferencias regionales convocadas con arreglo al artículo 38 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, y los miembros y miembros adjuntos empleadores y trabajadores del Consejo de Administración, así como sus suplentes, gozarán, frente a las autoridades del Estado del cual sean nacionales o del cual sean o hayan sido representantes:

- a) de inmunidad de jurisdicción, durante su mandato y con posterioridad al mismo, con respecto a las palabras pronunciadas o escritas y a los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones oficiales en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, de las conferencias regionales o del Consejo de Administración, o bien de las comisiones, subcomisiones u otros órganos respectivos;
- b) de inmunidad de detención o arresto personal mientras ejerzan sus funciones en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, de las conferencias regionales o del Consejo de Administración, así como durante sus viajes al lugar de la reunión y de regreso, excepto en los casos en que fueren sorprendidos en delito flagrante, y
- c) de la exención de toda medida de restricción a la libre circulación que guarde relación con su asistencia a las reuniones contempladas.

ii) Los privilegios e inmunidades previstos en el presente párrafo no se otorgan en beneficio personal de los interesados, sino a fin de garantizar su independencia en el ejercicio de sus funciones relacionadas con la Organización Internacional del Trabajo. En consecuencia, la Organización tiene no solamente el derecho, sino también la obligación de retirar, por conducto de la Conferencia Internacional del Trabajo o del Consejo de Administración, según proceda, la inmunidad de los representantes de los empleadores o de los trabajadores en todos los casos en que, a su juicio, la inmunidad impediría el curso de la justicia y en que se pueda retirar la inmunidad sin perjudicar la finalidad para la cual se otorga.»

Solicita al Director General que transmita al Secretario General de las Naciones Unidas el texto revisado del anexo I, de conformidad con lo dispuesto en la sección 38 de la Convención;

Invita a los Miembros que son parte en la Convención a que notifiquen al Secretario General su aceptación del presente anexo revisado, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 de la sección 47, artículo XI, y a que, hasta la fecha de esa notificación, apliquen en la medida de lo posible las disposiciones del anexo I en su forma revisada;

Invita a los Miembros que no son parte en la Convención a que se adhieran a ella y a que, hasta la fecha de su adhesión, apliquen en sus territorios, en la medida de lo posible, las disposiciones de la Convención y de su anexo en su forma revisada.

Anexo II

Preguntas y respuestas

1. *¿A quién se pretende conferir protección mediante la propuesta de revisión del anexo?*

Podrían invocar las nuevas disposiciones, en primer lugar, los delegados y consejeros técnicos empleadores y trabajadores que participan en la Conferencia en virtud del artículo 3 de la Constitución de la OIT. Según las cifras relativas al número de delegados y consejeros técnicos que se inscribieron para participar en las cinco últimas reuniones de la Conferencia, y teniendo presente que los Estados Miembros deberían aplicar las nuevas disposiciones solamente a sus propias delegaciones en la Conferencia, estas disposiciones afectarían a una media de unas seis personas por Estado Miembro (si bien el número de miembros que componen las delegaciones puede variar considerablemente en función de los países). En segundo lugar, los privilegios e inmunidades se aplicarían a los miembros empleadores y trabajadores titulares (28 personas) y adjuntos (38 personas) del Consejo de Administración, así como a sus suplentes, lo cual no debería representar más de dos personas por Estado Miembro, e incluso menos en la mayoría de los casos. En tercer lugar, respecto a las reuniones regionales, donde, al igual que en las reuniones de la Conferencia, también participan delegaciones nacionales tripartitas, las nuevas disposiciones afectarían a un promedio de tres o cuatro personas por Estado Miembro.

2. *¿En qué consiste la protección que se propone añadir?*

En el anexo revisado se reconoce que los representantes de los empleadores y de los trabajadores deberían gozar de:

- a) inmunidad de jurisdicción con respecto a las palabras pronunciadas o escritas y a los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) inmunidad de detención o arresto personal mientras ejerzan sus funciones en las reuniones contempladas, así como durante sus viajes al lugar de la reunión y de regreso;
- c) exención de toda medida de restricción a la libre circulación que guarde relación con su asistencia a las reuniones contempladas.

Esta protección se aplicará a los representantes de los empleadores y de los trabajadores concernidos solamente en relación con las autoridades de un Estado del cual son nacionales o del que son o han sido representantes. Respecto de las autoridades de todos los demás Estados, los representantes de los empleadores y de los trabajadores gozan de plena protección en virtud del artículo V, sección 13, a), y del párrafo 1 del anexo I a la Convención de 1947. Dado que la finalidad de las nuevas disposiciones es complementar la protección vigente, su ámbito de aplicación y su formulación se ciñen lo más posible a las disposiciones existentes.

2.1. *¿Qué ámbito tiene la inmunidad de jurisdicción?*

La inmunidad de jurisdicción propuesta tiene por objeto proteger la libertad de expresión de los representantes sujetos a protección. Con ella se pretende brindar protección frente a los procedimientos judiciales y a cualquier otra acción legal relativa a opiniones expresadas (oralmente o por escrito), actos realizados o votos emitidos por delegados no gubernamentales de la Conferencia o las reuniones regionales y miembros no gubernamentales del Consejo de Administración en el ejercicio de sus funciones. La inmunidad se aplicaría, por ejemplo, a declaraciones y discursos, a informes escritos, a iniciativas como la presentación de quejas, y a los votos emitidos.

Sin embargo, no debería aplicarse a las declaraciones efectuadas a título privado ni a los comportamientos que no guarden una relación directa con las funciones de los interesados en su calidad de representantes de los empleadores o de los trabajadores. Así, por ejemplo, si un delegado trabajador o empleador participante en la Conferencia o en una reunión regional fuese imputado por las autoridades de su país por haber firmado una queja contra éste en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, gozaría de inmunidad frente a toda acción legal entablada por ese concepto.

¿Dónde habrían de pronunciarse las palabras y de realizarse los actos para estar amparados por la inmunidad de jurisdicción?

La inmunidad propuesta se limita a las declaraciones formuladas y a los actos realizados en los locales donde se celebra la reunión de la Conferencia o del Consejo de Administración o la reunión regional (por ejemplo, el Palacio de las Naciones de la Organización de las Naciones Unidas, el edificio de la sede de la OIT o el centro de conferencias donde se celebre la reunión regional). Se aplicaría a las palabras expresadas y a los votos emitidos en sesiones plenarias y reuniones de grupos, comisiones y órganos auxiliares como, por ejemplo, grupos de trabajo, así como en otros lugares de trabajo oficialmente utilizados a efectos de las reuniones de la Conferencia o del Consejo de Administración, o bien de una reunión regional.

No se aplicaría, sin embargo, a las declaraciones pronunciadas en reuniones de la OIT ante la prensa u otros medios sociales, en debates televisados o transmitidos por radio, en entrevistas o en encuentros políticos, o bien escritas, aun cuando constituyan una mera reiteración de palabras pronunciadas en esas reuniones. Así, por ejemplo, un miembro empleador o trabajador del Consejo de Administración no podría invocar la inmunidad de jurisdicción si en su país se le enjuiciase por haber dado, mientras se hallaba en Ginebra para asistir a la reunión de marzo del Consejo de Administración, una entrevista en la televisión suiza en la que hubiera denunciado reformas legislativas introducidas en ese país y hubiera pedido que se decretara un embargo internacional contra su gobierno. En cambio, ese mismo miembro del Consejo de Administración gozaría de protección si hubiera pronunciado esas mismas palabras en los locales de la OIT durante una reunión del Consejo de Administración o en el marco de otra reunión oficial, pero tampoco gozaría de la inmunidad propuesta si publicara en la prensa de su país un artículo en el que reprodujera el discurso pronunciado ante el Consejo de Administración. No obstante, no se podrían entablar acciones legales contra esa persona si fuese un tercero quien publicara el discurso o informara de su contenido.

¿Cuál es el período de vigencia de la inmunidad de jurisdicción?

La inmunidad propuesta impide toda clase de acción judicial por opiniones expresadas o votos emitidos por los interesados durante el período de su mandato de delegados o consejeros técnicos de la Conferencia, miembros del Consejo de Administración, o delegados o consejeros técnicos en las reuniones regionales. Sin embargo, se mantendrá la inmunidad respecto de esos actos incluso después de haber cesado el mandato correspondiente. Por ejemplo, un miembro empleador del Consejo de Administración que hubiera pronunciado un discurso en una sesión de la reunión de noviembre de 2017 gozaría de inmunidad frente a cualquier acción legal relacionada con ese discurso, incluso si dicha acción se incoara transcurridos cinco o diez años, mucho después de haber concluido su mandato como miembro del Consejo de Administración.

2.2. ¿Qué ámbito tiene la inmunidad de detención o arresto personal?

La inmunidad propuesta protege a los delegados empleadores y trabajadores y a los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración frente a la detención o arresto personal en el ejercicio de sus funciones en las reuniones de la Conferencia, las reuniones regionales o las reuniones del Consejo de Administración, así como durante sus viajes al lugar de la reunión y de regreso de la misma.

Dado que la inmunidad propuesta sólo se aplica en relación con las autoridades de un Estado del cual son nacionales o del que son o han sido representantes, su ámbito es de hecho muy limitado, y tiene por objeto impedir que los representantes de los empleadores y de los trabajadores sean detenidos o arrestados cuando se dispongan a salir de su país para asistir a una de las reuniones de la OIT contempladas o a su regreso. Durante la reunión, la protección adicional propuesta sólo afecta en la práctica a los nacionales y representantes del país anfitrión de la reunión (por lo general Suiza, en el caso de las reuniones de la Conferencia y el Consejo de Administración). Además, la inmunidad no se aplica en los casos en que el representante es sorprendido cometiendo un delito (*in flagrante delicto*). Por ejemplo, si las autoridades detuvieran a un delegado empleador o trabajador acreditado ante la Conferencia Internacional del Trabajo por cometer actos de violencia bajo la influencia del alcohol en el aeropuerto desde el que está previsto que viaje a la reunión de la Conferencia, ese delegado no estaría amparado por la propuesta de revisión del anexo a la Convención de 1947.

¿Cuál es el período de vigencia de la inmunidad de detención o arresto personal?

La inmunidad se aplica desde el inicio del viaje a la reunión de la Conferencia o el Consejo de Administración o a la reunión regional, hasta el regreso del interesado a su país. Durante ese período, todo procedimiento civil o penal ya iniciado puede seguir su curso, siempre que ello no impida que el representante asista a la reunión. La inmunidad podrá terminar de manera prematura si el representante fuere sorprendido cometiendo un acto punible que justifique su detención o arresto.

2.3. *¿Qué ámbito tiene la exención de toda medida de restricción a la libre circulación?*

Esta inmunidad brindaría protección contra las restricciones a la libertad de circulación que son más leves que una detención o arresto (contemplados en la cláusula anterior del anexo I). Se aplicaría, por ejemplo, en los casos en que se limite la posibilidad de obtener un pasaporte válido para viajar al lugar de la reunión. Ello no significa que los representantes de los empleadores y de los trabajadores deban ser autorizados a viajar al lugar de la reunión sin un pasaporte válido, sino solamente que no se les deberían imponer medidas de restricción administrativas que impidan que se les expida un pasaporte válido a tiempo, ni medidas que conlleven la confiscación del pasaporte.

¿Contempla la exención las medidas judiciales y administrativas de restricción a la libre circulación?

Sí. Un ejemplo que ilustra bien este caso es la prohibición de salir del país mientras estén en curso procedimientos civiles o penales, precedida o no de la denegación de una autorización para viajar. Esta prohibición no deberá recaer en los representantes de los empleadores y de los trabajadores cuando ello les impida asistir a las reuniones de la Conferencia o del Consejo de Administración o a las reuniones regionales.

Teniendo en cuenta que las restricciones judiciales resultan ser tan importantes como las restricciones administrativas en el contexto de la protección de la libre circulación de los representantes de los empleadores y de los trabajadores, se ha modificado ligeramente el párrafo 1 *bis*, i), c), del anexo I (eliminando la expresión «de carácter administrativo o de otro orden») para evitar interpretaciones indeseadas, en particular porque el Protocolo núm. 7 sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea contiene una disposición similar, aunque perteneciente a un marco normativo diferente.

¿Cuál es el período de vigencia de la exención de toda medida de restricción a la libre circulación?

Dado su alcance, esta inmunidad se aplica desde el momento en que el interesado que ha sido nombrado representante de los empleadores o de los trabajadores ante la Conferencia, el Consejo de Administración o una reunión regional, inicia los preparativos de su viaje al lugar donde se celebra la reunión, hasta el momento en que regresa de ésta.

3. ¿Por qué resulta necesaria la protección adicional propuesta?

Las inmunidades propuestas reforzarían la protección de la composición tripartita de la Conferencia, el Consejo de Administración y las reuniones regionales, así como la libertad de expresión y la independencia de los delegados o miembros no gubernamentales de los principales órganos de gobernanza de la OIT, que son fundamentales para que el diálogo social sea constructivo y para garantizar el tripartismo.

Estas medidas permiten completar la protección contemplada en la Convención de 1947 y su anexo I para los delegados empleadores y trabajadores que participen en las reuniones de la Conferencia y en las reuniones regionales, así como para los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración, que presentaba limitaciones a consecuencia de lo dispuesto en su artículo V, sección 17. En virtud de esta disposición, se excluye de la aplicación de los privilegios e inmunidades previstos a los representantes gubernamentales contra las autoridades de un Estado del cual la persona de que se trate sea nacional, o sea o haya sido representante. Sin embargo, tal exclusión no se justifica con respecto a los representantes de los empleadores y de los trabajadores, de los que se espera precisamente que actúen con independencia de cualquier gobierno, incluido el suyo propio, pues ello es una condición esencial para el funcionamiento tripartito de las reuniones de la OIT.

Desde los primeros tiempos de la OIT se dan casos que entrarían en el ámbito de los privilegios e inmunidades propuestos. Se trata de casos de privación de libertad de delegados de Miembros del Consejo de Administración, en ocasiones por motivos relacionados con declaraciones efectuadas en la OIT, o bien por otras razones. Desde 1925 hasta la fecha se han denunciado casos de denegación o confiscación de pasaportes, lo cual imposibilitaba que los interesados asistieran a la reunión. En los últimos años se han dado casos en los que se prohibió expresamente que representantes salieran del país, y solamente unos pocos casos relativos a delegados de la Conferencia pudieron ser resueltos por la Comisión de Verificación de Poderes, que tiene facultades específicas en ese ámbito. En el documento GB.325/LILS/1 pueden consultarse referencias de casos anteriores.

Mediante el fortalecimiento de los privilegios e inmunidades de los delegados empleadores y trabajadores que participen en las reuniones de la Conferencia y en las reuniones regionales, así como de los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración, la OIT aumenta y garantiza la independencia, transparencia y estabilidad de los principales órganos deliberantes y ejecutivos de la Organización. Las inmunidades propuestas apuntan principalmente a proteger al órgano al que estos delegados y representantes pertenecen, para preservar la autonomía y la integridad de sus funciones y cometido oficiales en el marco de la OIT.

4. ¿No se contempla ninguna otra medida de protección de los delegados empleadores y trabajadores de la Conferencia y las reuniones regionales y los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración?

La Convención de 1947 presenta una laguna en la protección otorgada a los representantes de los empleadores y de los trabajadores frente a las autoridades del Estado del cual son nacionales o representantes. Sin embargo, existen diversos mecanismos que les protegen parcialmente. En primer lugar, al considerarse que la participación en las reuniones organizadas por la OIT es un derecho sindical fundamental, los interesados pueden presentar una queja ante el Comité de Libertad Sindical. Ahora bien, como estas quejas sólo pueden examinarse después de haber transcurrido cierto tiempo desde los hechos (en promedio nueve meses o incluso más, dependiendo de la urgencia y de los casos pendientes), no se pueden resolver de inmediato. En segundo lugar, la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia es competente para examinar «toda queja relativa a una acción u omisión de un

gobierno mediante la cual se haya impedido a un delegado o un consejero técnico acreditado asistir a la Conferencia». En fechas muy recientes, ha contribuido a resolver el caso de un delegado trabajador a quien se impedía salir de su país. No obstante, este procedimiento no resulta útil en las situaciones que es preferible resolver antes de iniciarse la reunión de la Conferencia, y además no existe ningún procedimiento similar en lo que respecta a las reuniones del Consejo de Administración y las reuniones regionales.

La ventaja de los privilegios e inmunidades es que otorgan idéntica protección a todos los delegados de la Conferencia, miembros del Consejo de Administración y delegados de las reuniones regionales, y la Oficina puede hacer valer esta protección en nombre de la Organización a través de los cauces diplomáticos (por lo general, por conducto de las misiones permanentes de los Miembros en Ginebra) en cuanto surge la necesidad.

En muchos países, la legislación nacional ofrece una protección satisfactoria a los delegados empleadores y trabajadores de la Conferencia y las reuniones regionales y los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración, en la medida en que garantiza la libertad de expresión y la libertad sindical. No obstante, las obligaciones internacionales dimanantes de la versión revisada del anexo I de la Convención de 1947 servirían precisamente para resolver situaciones en las que los sistemas jurídicos nacionales no prevén la protección necesaria. Incluso en los casos en que las normas internacionales se han traspuesto a la legislación nacional, es muy posible que no se tenga en cuenta la situación específica de los representantes de los empleadores y de los trabajadores en las reuniones de la OIT.

5. ¿Qué similitudes existen entre las inmunidades propuestas y la inmunidad parlamentaria?

Es lógico comparar las inmunidades propuestas con la inmunidad parlamentaria, que es la situación más habitual por la que un Estado concede inmunidad a determinados nacionales. También tienen en común que ambas sirven para preservar la independencia e integridad de los órganos supremos de gobernanza mediante la inmunidad de sus miembros. Aun así, incluso si en ocasiones la Conferencia Internacional del Trabajo se asimila a un «parlamento mundial del trabajo», las inmunidades propuestas difieren en algunos aspectos de la inmunidad parlamentaria.

La protección de los parlamentarios por los actos que realizan en el ejercicio de sus funciones oficiales es un concepto reconocido en la mayoría de las democracias del mundo. Esta protección también es conocida como «prerrogativa parlamentaria», «exención de responsabilidad» o «libertad de expresión». En la inmensa mayoría de los países, los parlamentarios gozan de una inmunidad absoluta respecto de las opiniones que expresan y los votos que emiten en el ejercicio de su mandato parlamentario, y la garantía de este principio tiene rango constitucional. La protección se aplica desde el momento de la elección o de la jura del cargo y no se extingue al término del mandato ni de la legislatura, sino que conserva su eficacia respecto a los actos realizados en el ejercicio de ese mandato.

La inmunidad de jurisdicción propuesta para garantizar la libertad de expresión de los delegados empleadores y trabajadores de la Conferencia y los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración refleja el principio, ampliamente aceptado, de la prerrogativa parlamentaria en el sentido de que sólo brinda protección respecto de las palabras pronunciadas y los actos realizados en el ejercicio de funciones oficiales de la OIT. Si bien la prerrogativa parlamentaria obedece a la necesidad de proteger los principios de la democracia representativa y de la separación de poderes, la inmunidad que se propone para los delegados no gubernamentales de la Conferencia y los miembros no gubernamentales del Consejo de Administración tiene por objeto mantener la integridad y el funcionamiento autónomo de la estructura tripartita de la Organización mediante la protección de los representantes de los empleadores y de los trabajadores ante presiones e injerencias indebidas.

La inmunidad de detención o arresto personal propuesta es comparable con la inmunidad parlamentaria en el sentido estricto (también conocida como «inviolabilidad») por la que se otorga una protección jurídica especial a parlamentarios, en principio frente a la detención, el arresto y el procesamiento, pero también a veces, de manera más general, frente a acciones civiles o penales. El alcance de este tipo de inmunidad parlamentaria varía mucho en función de los Estados Miembros. No obstante, siempre es temporal y sólo es ejercitable durante el mandato parlamentario. Además, puede retirarse y no se aplica en los casos en que el parlamentario es sorprendido cometiendo un delito (*in flagrante delicto*).

En comparación con la inmunidad parlamentaria, las inmunidades reconocidas en el texto revisado del anexo I a la Convención de 1947 son limitadas en cuanto a su ámbito y duración. Si bien los interesados gozan de inmunidad de detención o arresto y exención de toda medida de restricción a la libre circulación, no por ello se suspenden las acciones civiles o penales en curso. Además, mientras que la inmunidad parlamentaria es a menudo ejercitable durante todo el mandato parlamentario, las inmunidades propuestas para los representantes de los empleadores y de los trabajadores sólo se aplican durante las reuniones y los viajes al lugar de la reunión y de regreso, incluso en el caso de los miembros del Consejo de Administración, cuyo mandato es de tres años.

6. ¿Cómo se levantaría la inmunidad propuesta y quién adoptaría la decisión correspondiente?

Competería a la Conferencia Internacional del Trabajo o bien, en su caso, al Consejo de Administración adoptar la decisión de retirar la inmunidad. Estos órganos seguirían las mismas reglas que hoy aplican los Estados Miembros cuando deben adoptar decisiones similares en virtud de la sección 16 de la Convención de 1947. De hecho, en la versión revisada del anexo I que se propone se retoma casi textualmente el tenor de esa sección 16, sin añadidos ni supresiones. Los elementos que podrían integrarse en el procedimiento de retirada de la inmunidad se enuncian en el anexo II al documento GB.332/LILS/1.

7. Cuando los Miembros ratifiquen la versión revisada del anexo I, ¿habrán de adoptar una legislación de desarrollo para darle cumplimiento?

La aplicación de las disposiciones del anexo I revisado debería entrañar la adopción de medidas específicas, ya sean legislativas o de otra índole, en función del sistema, los procedimientos y las prácticas legales que existan en cada Miembro firmante. Cabe suponer que en la mayoría de éstos habrá de aprobarse un instrumento jurídico, como una ley, una ordenanza o un reglamento, para que las inmunidades propuestas puedan aplicarse de manera efectiva en el ordenamiento jurídico nacional.

8. ¿Por qué es necesaria la enmienda al anexo I de la Convención de 1947?

En virtud de una resolución de la Conferencia de 1970, el artículo 40 de la Constitución de la OIT debería aplicarse de forma tal que quede totalmente garantizada la libertad de palabra de los delegados ante la Conferencia y de los miembros del Consejo de Administración sobre cuestiones de la competencia de la OIT. Ahora bien, en su sección 17, la Convención de 1947 dispone que los privilegios e inmunidades otorgados a estos delegados y miembros no podrán ser invocados contra las autoridades del Estado del cual sean nacionales o bien sean o hayan sido representantes. Al no parecer posible garantizar la plena protección de la libertad de expresión de los delegados que participan en la Conferencia y de los miembros del Consejo de Administración si no se reconoce esa libertad en su propio país, es necesario adaptar la Convención de 1947 a la interpretación que la

Conferencia da del artículo 40 de la Constitución de la OIT. Para ello, es preciso modificar el anexo I a la Convención, es decir, el instrumento que permite a la OIT adecuar la Convención de 1947 a sus necesidades particulares.

9. ¿Qué procedimiento debe aplicarse para enmendar el anexo I?

De aprobarla el Consejo de Administración, la enmienda que se propone al anexo I se transmitiría a la Conferencia en forma de proyecto de resolución, para su examen y adopción eventual (véase el anexo). Una vez adoptado por la Conferencia, el anexo revisado sería transmitido por la Oficina al Secretario General de las Naciones Unidas y cobraría fuerza obligatoria para aquellos Estados Miembros que enviasen una notificación de aceptación al Secretario General conforme a las secciones 38 y 47, 1), de la Convención de 1947.

10. ¿Ya ha adoptado la OIT enmiendas al anexo I de la Convención de 1947?

No. Esta es la primera vez que la OIT adoptaría una versión revisada del anexo. Sin embargo, otros organismos especializados, como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Marítima Internacional y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, han modificado ya en varias ocasiones los anexos que les son aplicables, para ampliar el ámbito de los privilegios e inmunidades otorgados a determinadas categorías de personas.

11. ¿Quedarían los Miembros que ratifiquen la Convención de 1947, después de adoptado el anexo revisado, automáticamente obligados por este último?

No. Conforme a la práctica desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas como depositaria de la Convención, los Estados Miembros conservan la posibilidad de optar, después de formular la declaración correspondiente, por vincularse solamente a la versión originaria del anexo I, de 1948.

Anexo III

Elementos que podrían integrarse en el procedimiento de retirada de la inmunidad

Presentación general

1. El procedimiento de examen de las solicitudes presentadas por los Estados Miembros para instar la retirada de la inmunidad conferida a delegados de los empleadores y de los trabajadores ante la Conferencia y a miembros trabajadores y empleadores del Consejo de Administración que sean nacionales suyos se regirá por normas de procedimiento claras, que podrían codificarse en un anexo al Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración, sobre la base de los principios fundamentales siguientes:
 - i) el derecho de los delegados no gubernamentales ante la Conferencia y de los miembros del Consejo de Administración de expresarse libremente es primordial para la aplicación efectiva del artículo 40 de la Constitución de la OIT;
 - ii) se desestimarán toda solicitud de retirada de inmunidad cuando existan sospechas fundadas de que se han entablado acciones jurídicas con la única finalidad de impedir que el delegado o miembro del Consejo de Administración considerado desempeñe sus funciones y responsabilidades en nombre de la OIT;
 - iii) deberá garantizarse en todo momento la imparcialidad del procedimiento, y que éste se desenvuelva sin dilaciones indebidas;
 - iv) a toda solicitud de retirada de inmunidad deberán acompañarse pruebas fehacientes;
 - v) no podrá incoarse acción alguna contra la persona cuya inmunidad se haya solicitado retirar mientras el órgano de la OIT competente para examinar esa solicitud no haya concluido este examen;
 - vi) la decisión que adopte la Organización deberá estar claramente motivada.

Fundamento jurídico

2. En la versión revisada del anexo I a la Convención de 1947 se preverá expresamente la posibilidad de que los Estados Miembros presenten una solicitud formal de retirada de la inmunidad conferida a los delegados no gubernamentales que participan en una reunión de la Conferencia o en una reunión regional o a los miembros del Consejo de Administración que sean nacionales suyos.

Presentación de solicitudes de retirada de inmunidad

3. La iniciativa de presentar una solicitud formal de retirada de la inmunidad de jurisdicción conferida a un delegado empleador o trabajador que participa en una reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo o en una reunión regional o a un miembro empleador o trabajador del Consejo de Administración deberá proceder del gobierno del Estado del que la persona interesada sea nacional, o sea o haya sido representante. La solicitud podrá dimanar de un tribunal nacional ante el cual se haya invocado la inmunidad de jurisdicción o de una comunicación diplomática de la Oficina en la que se certifique esa inmunidad a favor del delegado ante la Conferencia o la reunión regional o del miembro del Consejo de Administración de que se trate. Para solicitar una retirada de inmunidad, deberá enviarse por los cauces diplomáticos habituales una solicitud debidamente fundamentada al Director General de la OIT, quien la remitirá al órgano competente para que la examine y adopte una decisión al respecto.

Procedimiento

4. Con excepción de las solicitudes de retirada de la inmunidad conferida a los delegados ante la Conferencia que pueden recibirse durante las reuniones de ésta, y de las que se ocupará la propia Conferencia, en todos los demás casos (es decir, cuando las solicitudes se refieran a los miembros del Consejo de Administración y los delegados ante las reuniones regionales, o a los delegados ante la Conferencia cuando ésta no esté reunida) las solicitudes correspondientes deberán someterse al Consejo de Administración, que será el órgano encargado de examinarlas. Cabría estudiar la posibilidad de que el Consejo de Administración delegue determinadas funciones en su Mesa — con arreglo a las condiciones específicas que éste determine — para agilizar, por ejemplo, la tramitación de las solicitudes urgentes recibidas por la Oficina entre las reuniones.
5. Cuando el Director General reciba del gobierno de un Estado Miembro una solicitud de retirada de inmunidad, procurará reunir, en la medida de lo necesario y posible, toda la información pertinente (incluidos documentos u otras pruebas) aportada por el gobierno, la persona interesada y la secretaría del grupo de que se trate. El Director General preparará y presentará oportunamente un informe que contendrá toda la información de referencia necesaria para fundamentar las deliberaciones del Consejo de Administración o, en su caso, de la Conferencia.
6. El procedimiento será diferente según la solicitud se someta al Consejo de Administración o a la Conferencia. En el proceso de adopción de decisiones no podrán participar el Estado Miembro, el delegado, o el miembro del Consejo de Administración considerados.
7. Cuando la solicitud se presente al Consejo de Administración, el informe del Director General se remitirá en primer lugar, y con carácter estrictamente confidencial, a la Mesa del Consejo de Administración, la cual comunicará a este último sus conclusiones y recomendaciones con arreglo a las condiciones que éste determine. La solicitud de retirada de inmunidad se examinará en sesión privada en la Sección Institucional, y la decisión correspondiente se adoptará de conformidad con las reglas y prácticas habituales en la materia.
8. En los casos en que la solicitud de retirada de inmunidad se refiera a un delegado ante la Conferencia y en que su presentación coincida con la celebración de una reunión de este órgano, la solicitud se remitirá, en primer lugar, a la Comisión de Propositiones, la cual podría tomar la decisión de remitir la cuestión a un subcomité tripartito para su examen preliminar. Una vez recibido el informe y las recomendaciones de ese subcomité, la Comisión de Propositiones decidirá si procede someter la cuestión a la Conferencia para que ésta adopte una decisión definitiva. Conforme a la práctica habitual, la Conferencia resolverá, en principio, por consenso o, en su defecto, por mayoría simple. Si la Conferencia no estuviere en disposición de concluir a tiempo el examen de la solicitud, podrá tomar la decisión de remitir la cuestión al Consejo de Administración.
9. Sobre la base de los hechos y consideraciones que se expongan en el informe del Director General o, en su caso, en el informe del subcomité de la Comisión de Propositiones, el Consejo de Administración o la Conferencia determinará:
 - 1) si el Estado Miembro considerado ha aceptado la versión revisada del anexo I a la Convención de 1947, en virtud de cuyas disposiciones se otorga inmunidad a los delegados no gubernamentales ante la Conferencia y a los miembros no gubernamentales del Consejo de Administración frente a las autoridades del Estado del que son nacionales;
 - 2) si la conducta presuntamente delictiva de la persona considerada entra en el ámbito de aplicación personal y material de la inmunidad que se le ha conferido en virtud de las disposiciones del anexo I revisado;
 - 3) si la inmunidad de jurisdicción impediría el curso de la justicia y si puede ser retirada sin menoscabo de la finalidad para la cual se ha otorgado.

10. En caso de respuesta afirmativa a los tres interrogantes, se debería acceder a la solicitud. En caso de respuesta negativa a alguno de los interrogantes, la solicitud deberá ser denegada.
11. El Director General comunicará al gobierno del Estado Miembro considerado la decisión plenamente motivada del Consejo de Administración o, en su caso, de la Conferencia.
12. Si el gobierno del Estado Miembro considerado no estuviere de acuerdo con la decisión del Consejo de Administración o de la Conferencia, tendrá la posibilidad de entablar el procedimiento previsto en la sección 24 del artículo VII de la Convención de 1947, relativo al abuso de privilegios.