



Consejo de Administración

319.ª reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013

GB.319/LILS/2/1

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

LILS

Fecha: 10 de septiembre de 2013

Original: inglés

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Prerrogativas e inmunidades de la Organización Internacional del Trabajo: Seguimiento

Cuestión de las prerrogativas e inmunidades en relación con los funcionarios de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores del Consejo de Administración

Finalidad del documento

Este documento se presenta atendiendo a la solicitud que el Consejo de Administración formuló en su reunión de marzo de 2012 de que se llevase a cabo un análisis sobre la protección jurídica otorgada a los miembros de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores en el ejercicio de misiones oficiales de la OIT, en virtud de la Convención de 1947 sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados y de su anexo I, relativo a la OIT (véase el proyecto de decisión en el párrafo 8).

Objetivo estratégico pertinente: Transversal.

Repercusiones en materia de políticas/jurídicas: Reafirmación de la importancia de la protección jurídica otorgada a los miembros de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores en el ejercicio de misiones oficiales de la OIT.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Véase el párrafo 8.

Unidad autora: Oficina del Consejero Jurídico (JUR).

Documentos conexos: GB.313/LILS/1 y GB.313/PV, párrafo 451.

Resumen

En su 313.^a reunión, el Consejo de Administración solicitó a la Oficina que llevara a cabo un análisis de la cuestión de las prerrogativas e inmunidades para los funcionarios de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI) en el ejercicio de misiones oficiales de la OIT definidas tripartitamente en relación con la Convención de 1947 (en adelante «la Convención de 1947») y de su anexo I, relativo a la OIT. Se pidió a la Oficina que presentara propuestas sobre posibles enfoques jurídicos de esta cuestión en la 319.^a reunión del Consejo de Administración ¹. En el presente documento se concluye que, en virtud de las vigentes disposiciones de la Convención de 1947 y de su anexo I, los funcionarios de la OIE y de la CSI que obran como miembros de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores gozan de ciertas prerrogativas e inmunidades en el ejercicio de misiones oficiales de la OIT en calidad de «expertos en misión».

¹ Documento GB.313/PV, párrafo 451.

I. Función de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores en el seno de la OIT

1. Dada la índole tripartita de la Organización, los empleadores y los trabajadores se organizan en grupos autónomos asistidos por sus propias secretarías. Las secretarías, cuyos servicios prestan, tradicionalmente, la OIE y la CSI, desempeñan una función institucional de carácter esencial para el funcionamiento de la OIT. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores que participan en los distintos órganos y reuniones oficiales de la Organización confían en sus secretarías para que apoyen y coordinen sus labores. La existencia de estas secretarías también obedece a la necesidad de que los representantes de los empleadores y de los trabajadores cuenten con una estructura organizativa que les ayude a preparar su trabajo relativo a la OIT, como ya hacen los representantes de los Gobiernos, en particular mediante sendas misiones permanentes.
2. En virtud del artículo 71 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, los empleadores y los trabajadores eligen sus secretarías entre personas extrañas a sus Grupos — tradicionalmente funcionarios de la OIE, en el caso de los empleadores, y de la CSI en el de los trabajadores — que, asistidos por otras personas de esas organizaciones, conforman las secretarías. En las reuniones regionales, los empleadores y los trabajadores ejercen en pie de igualdad su autonomía de grupo y confían en sus respectivas secretarías para que les asistan y ayuden a preparar su participación¹. Así ocurre también en las demás reuniones de la OIT, ya sean sectoriales o de otra índole². Del mismo modo, en el Consejo de Administración estos dos Grupos designan a sus propios Secretarios, que suelen proceder de la OIE y de la CSI, respectivamente, para que desempeñen una amplia gama de tareas importantes, que incluyen el asesoramiento y la realización de investigaciones sobre antecedentes para los miembros del Consejo de Administración en relación con los puntos inscritos en el orden del día de sus reuniones; la participación en el grupo tripartito que determina el orden del día de cada reunión del Consejo de Administración³, y el respaldo a los miembros del Consejo de Administración que cumplen una misión oficial. En el desempeño de sus funciones, las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores brindan, por tanto, una contribución decisiva a los preparativos de las discusiones y decisiones de los órganos y reuniones de la OIT. Al prestar apoyo y servicios de asesoramiento a sus mandantes, las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores contribuyen de modo decisivo a la efectividad del tripartismo en los órganos y reuniones de la OIT y, por tanto, al buen funcionamiento de la OIT en general. Resulta, pues, importante que los miembros de las secretarías gocen de una protección jurídica adecuada para poder cumplir sus funciones en la OIT de manera independiente y en representación de los mejores intereses de la Organización.

¹ Véase el artículo 14 del Reglamento para las reuniones regionales.

² Véase el artículo 16 del Reglamento de las reuniones sectoriales.

³ Véanse los párrafos 19, 23 y 28 de la Nota introductoria revisada del Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración.

II. Protección de los miembros de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores en calidad de expertos en misión

3. En la Convención de 1947 no se prevé un tipo de protección específico para los funcionarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores o de otras organizaciones no gubernamentales. En consecuencia, no por ser los funcionarios de la OIE y la CSI representantes de organizaciones no gubernamentales de empleadores y de trabajadores tienen automáticamente el derecho de gozar de las prerrogativas e inmunidades dimanantes de la Convención de 1947. Sin embargo, cuando actúan en calidad de miembros de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores en la OIT, obran para la OIT y, por tanto, gozan de las prerrogativas e inmunidades otorgadas a las personas encargadas de realizar misiones oficiales. A este respecto, en virtud del anexo I a la Convención de 1947, los expertos, mientras ejerzan sus funciones en las comisiones de la Organización o en misiones de ésta (en cuyo caso se les designa comúnmente como «expertos en misión»), gozarán de una serie de prerrogativas, inmunidades y facilidades para el ejercicio efectivo de sus funciones (véase el apéndice al presente documento).

Condición de los «expertos en misión»

4. Las Naciones Unidas y los organismos especializados designan desde antiguo a expertos en misión para que desempeñen una amplia variedad de tareas⁴. En lo que respecta a la OIT, si bien en un principio se consideró necesario otorgar a la Organización prerrogativas e inmunidades para proteger a sus expertos en misión por tres conceptos específicos (participación en comisiones de encuesta, en la Comisión de Expertos y en misiones de asistencia técnica a los Gobiernos)⁵, la práctica de la Organización ha sido más amplia. Se reconoce, en efecto, que el Director General puede designar en calidad de expertos en misión a colaboradores externos cuya tarea justifique esta designación. Para facilitar el reconocimiento del estatus de experto en misión, se expiden en su caso las oportunas certificaciones. Así, por ejemplo, cuando los expertos en misión deben efectuar viajes para la OIT, el Director General les expide un certificado formal en que consta que han sido designados por dicha Organización en calidad de expertos en misión y en el que se solicita a las autoridades consideradas que les otorguen las prerrogativas, inmunidades y facilidades previstos en la Convención de 1947.
5. El estatus de experto en misión ha sido objeto de un extenso cuerpo de prácticas internacionales y de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)⁶, a partir de los cuales se pueden resumir las características definitorias de esta categoría de personas, según se indica a continuación. Los expertos en misión, pese a no ser funcionarios o representantes de Estados Miembros, tienen la responsabilidad de

⁴ Son aplicables a los expertos en misión la Convención de 1946 sobre las Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (relativa a las Naciones Unidas, así como a sus fondos y programas) y la Convención de 1947 (relativa a los organismos especializados, diez de los cuales son objeto de anexos a la Convención de 1947, por los que se brinda una protección especial a los expertos en misión).

⁵ Actas de la 104.ª reunión del Consejo de Administración, marzo de 1948, Apéndice XI: Informe de la Comisión del Reglamento, página 158.

⁶ Véase CIJ, Opinión consultiva de 1989 sobre la cuestión relativa a la aplicabilidad de la Sección 22, artículo VI, de la Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, Informes de la CIJ, 1989.

desempeñar tareas concretas e importantes para una organización internacional. El concepto de «misión» no implica la necesidad de realizar viajes, y la esencia de la cuestión no reside en el estatus administrativo del experto, sino en la índole de su misión. En el desempeño de sus obligaciones, los expertos en misión responden ante la Organización y no pueden recabar ni aceptar instrucciones de gobiernos u otras fuentes externas.

6. Los miembros de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores son responsables de ejecutar misiones oficiales de la OIT. Para preservar su independencia, los miembros de las secretarías pueden gozar, en el desempeño de su mandato y durante el mismo, del estatus de expertos en misión con arreglo a los criterios antes mencionados. Para que los miembros de las secretarías puedan tener la consideración de expertos en misión, es preciso que un órgano de la OIT les haya confiado una tarea específica para la Organización. Así, por ejemplo, las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores son designadas por los Grupos de la Conferencia Internacional del Trabajo, órganos de la Conferencia que vienen contemplados en el artículo 70 del Reglamento de esta última. El Consejo de Administración se rige por un procedimiento similar en virtud de la práctica mencionada en la Nota introductoria de su Reglamento⁷, al igual que otras reuniones, como las regionales y sectoriales. En el caso de las demás misiones (como las misiones tripartitas de alto nivel o las misiones de cooperación técnica), la OIE y la CSI pueden designar a sus respectivos funcionarios por delegación del órgano de la OIT que haya decidido acerca de la misión considerada, a fin de que desempeñen tareas oficiales (como acompañar a los respectivos miembros empleadores y trabajadores). Cuando los funcionarios de la OIE y de la CSI ejercen sus funciones, responden respectivamente ante el Grupo de los Empleadores y el de los Trabajadores y, por su conducto, ante la propia Organización. Al obedecer la protección jurídica que se les otorga a la necesidad de preservar su independencia en el cumplimiento de su misión para la OIT, no pueden recabar ni aceptar instrucciones de otras fuentes.

Reconocimiento de la protección jurídica

7. La protección de las prerrogativas e inmunidades de los miembros de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores que actúan como expertos en misión presupone, ante todo, que los Miembros interesados se hayan comprometido a respetar dichas prerrogativas e inmunidades mediante la adhesión a la Convención de 1947 en lo que respecta a la OIT o, cuando menos, hayan aceptado la aplicación de las disposiciones de dicha Convención mediante un acuerdo bilateral concertado con la OIT⁸. A fin de que los expertos que se vean obligados a viajar en cumplimiento de una misión puedan acreditar que son titulares de prerrogativas e inmunidades, el Director General podría expedirles una certificación según el modelo que ya se utiliza para los miembros de las comisiones de encuesta y otras misiones de alto nivel. Para que el Director General pueda certificar el estatus de los expertos en misión y solicitar para ellos las correspondientes prerrogativas e inmunidades, es capital que la decisión por la que se confió la misión a los miembros de las secretarías sea suficientemente explícita y que el nombramiento de cada uno de ellos conste oficialmente, para que no quepa la menor duda acerca de su identidad. Cuando la designación se efectúe por delegación de autoridad del órgano competente (por ejemplo, en las reuniones regionales, la designación de los miembros de las secretarías de los Grupos que no sean los Secretarios), se recomienda que los nombres de los miembros de las secretarías sea publicados en un documento de reunión.

⁷ Véase el párrafo 23.

⁸ Véanse los documentos GB.317/LILS/1 (Rev.) y GB.317/PV párrafo 495.

Proyecto de decisión

8. El Consejo de Administración:

- a) *toma nota de la protección jurídica conferida en virtud de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados y su anexo I a los miembros de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores que realicen una misión oficial para la Organización;*
- b) *solicita al Director General que adopte las medidas necesarias para facilitar la aplicación de esta protección jurídica en relación con las misiones oficiales, y*
- c) *en aras del reconocimiento efectivo de esta protección jurídica, insta nuevamente a los Miembros de la OIT que todavía no hayan ratificado la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados y no apliquen su anexo I a que lo hagan, o a que en cualquier caso ofrezcan el mismo grado de protección jurídica.*

Anexo

Extractos pertinentes de la Convención de 1947

Cláusulas-tipo de la Convención

Sección 29

Se otorgarán facilidades análogas a las especificadas en la Sección 28¹, a los expertos y demás personas que, sin poseer un *laissez-passer* de las Naciones Unidas, sean portadores de un certificado que acredite que viajan por cuenta de un organismo especializado.

Anexo I

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

A reserva de las siguientes disposiciones, las cláusulas-tipo se aplicarán a la Organización Internacional del Trabajo:

[...]

3. i) Los expertos (a excepción de los funcionarios a que se refiere el artículo VI), mientras ejerzan sus funciones en las comisiones de la Organización o en misiones de ésta, gozarán de las prerrogativas e inmunidades que a continuación se expresan, en la medida en que ello sea necesario para el ejercicio efectivo de sus funciones, incluso durante los viajes efectuados con ocasión del ejercicio de sus funciones en dichas comisiones o misiones:

- a) inmunidad contra la detención personal y contra el embargo de su equipaje personal;
- b) inmunidad contra toda jurisdicción respecto de todos los actos ejecutados por ellos en el ejercicio de sus funciones oficiales, inclusive sus palabras y escritos. Dicha inmunidad seguirá siéndoles otorgada incluso después de que hayan cesado de ejercer sus funciones en las comisiones o de prestar sus servicios en las misiones, por cuenta de la Organización;
- c) las mismas franquicias en materia de restricciones monetarias y de cambio y respecto a sus equipajes personales, que se otorgan a los funcionarios de Gobiernos extranjeros en misión oficial temporal;
- d) inviolabilidad de todos sus papeles y documentos relativos a los trabajos que efectúen por cuenta de la Organización.

ii) El principio enunciado en la última frase de la sección 12 de las cláusulas-tipo será aplicable en lo que se refiere a las disposiciones del precedente inciso d).

¹ El tenor de la Sección 28 es el siguiente:

«Las solicitudes de visados (cuando sean necesarias) presentadas por funcionarios de los organismos especializados, portadores del *laissez-passer* de las Naciones Unidas, acompañadas de un certificado que acredite que viajan por cuenta de un organismo especializado, serán atendidas lo más rápidamente posible. Por otra parte, se otorgarán a los portadores del *laissez-passer* facilidades para viajar con rapidez.»

iii) Las prerrogativas e inmunidades se otorgan a los expertos en interés de la Organización y no en su beneficio personal. La Organización tendrá el derecho y el deber de retirar la inmunidad otorgada a cualquier experto, en todos los casos en que, a su juicio, la inmunidad impediría el curso de la justicia, y en que se pueda renunciar a ella sin perjudicar los intereses de la Organización.