



Consejo de Administración

326.^a reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016

GB.326/LILS/1

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

LILS

Fecha: 9 de febrero de 2016

Original: inglés

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Seguimiento de la discusión sobre la protección de los empleadores y trabajadores que participan como delegados en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo y 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

De conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 325.^a reunión (noviembre de 2015), en el presente documento se proponen medidas destinadas a reforzar la protección de los empleadores y trabajadores que participan como delegados en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo y de los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración frente a las autoridades del Estado del cual son nacionales. Se invita al Consejo de Administración a que examine las propuestas que se formulan en el presente documento y a que solicite a la Oficina la adopción de las medidas de seguimiento necesarias (véase el proyecto de decisión que figura en el párrafo 16).

Objetivo estratégico pertinente: Transversal.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

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 Prerrogativas e Inmunidades 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.319/LILS/2/2 y otros documentos citados.

I. Introducción

1. En su 325.^a reunión (noviembre de 2015), el Consejo de Administración examinó un documento en que se analizaba con detalle la cuestión relativa a la protección de los empleadores y de los trabajadores que participan como delegados en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo y de los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración frente a las autoridades del Estado del cual son nacionales o representantes. Para solventar el problema de fondo que se planteaba, se propusieron fundamentalmente dos posibilidades alternativas: la enmienda del anexo I a la Convención de 1947 sobre Prerrogativas e Inmunities de los Organismos Especializados, con miras a ajustar sus disposiciones a las necesidades específicas de la OIT, y la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo de una nueva resolución por la que se actualizaría la resolución de 1970. Tras la discusión sobre el documento considerado, el Consejo de Administración solicitó a la Oficina que elaborara y le presentara para su examen propuestas concretas que reflejaran las opiniones expresadas por sus miembros ¹.

II. Forma de las propuestas

2. Los miembros del Consejo de Administración acordaron en general que se reforzase la protección de los representantes de los empleadores y de los trabajadores en las reuniones de la Conferencia y del Consejo de Administración frente a las autoridades de los Estados de los cuales son nacionales. Respecto a la manera de conseguirlo, la opción consistente en adoptar la resolución no suscitó manifiestamente adhesión alguna. Se destacó, en efecto, que ese tipo de instrumento no sería vinculante para los Estados Miembros y no permitiría generar ni afirmar prerrogativas e inmunidades que la Convención de 1947 excluía expresamente.
3. En lo relativo a la opción, privilegiada por el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores, que consistía en adoptar una versión revisada del anexo I, relativo a la OIT, se cuestionó su posible efecto, puesto que tendría que ser aceptada por los Miembros para adquirir carácter vinculante. No obstante, para aquellos Miembros que no lo aceptasen, el anexo revisado tendría cuando menos, una vez adoptado por la Conferencia, la fuerza obligatoria y el peso político de cualquier nueva resolución de la Conferencia. En realidad, el texto se adoptaría mediante una resolución, tal como se hizo cuando, en 1948, la Conferencia adoptó la versión actual del anexo I. La nueva resolución podría incluir, además del párrafo por el que se revisaría el anexo I, otras disposiciones en las que, por ejemplo, cabría instar a los Estados Miembros a que aceptasen el anexo revisado, según sugirió el Grupo de los Empleadores, y recomendarles su aplicación provisional hasta la fecha de su aceptación oficial, al igual que se les recomendara respecto de la Convención (y de su originario anexo I) en el momento de su adopción por la Conferencia ². En el anexo I de este documento se presenta un proyecto de resolución de la Conferencia en el que se han integrado algunos de esos elementos.
4. El grupo de los países industrializados con economía de mercado (PIEM) solicitó a la Oficina que, además de las opciones consistentes en enmendar el anexo I y en adoptar una nueva resolución de la Conferencia, contemplara otras posibilidades, como la de adoptar

¹ Documento GB.325/LILS/1, párrafo 24.

² Véase la Resolución sobre los acuerdos transitorios relativos a las prerrogativas e inmunidades de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 31.^a reunión (1948).

directrices³. Aunque dio curso a esta solicitud, la Oficina no puede formular propuestas al respecto por las razones que se exponen a continuación.

5. Cuando la Conferencia se pronuncia oficialmente sobre una cuestión sustantiva lo suele hacer mediante una resolución. Las resoluciones le permiten expresar formalmente su voluntad u opinión acerca de cuestiones específicas. Así fue cuando, en 1970, la Conferencia adoptó la *Resolución sobre la libertad de palabra de los delegados no gubernamentales en las reuniones de la OIT*⁴, que guarda relación con el tema tratado en el presente documento. Las resoluciones son, además, los instrumentos por los que la Conferencia adopta los diferentes tipos de textos oficiales, como el Programa y Presupuesto, las conclusiones relativas a puntos inscritos en su orden del día para una discusión general o las enmiendas a su Reglamento. Los dos únicos tipos de decisiones que la Conferencia no adopta mediante una resolución son, por una parte, las referentes a las cuestiones de procedimiento, como el nombramiento de los miembros de comisiones o comités, las mociones, las enmiendas o la aprobación de informes de comités o comisiones, que no revisten una forma en particular, y, por otra parte, ciertas decisiones previstas en la Constitución, como aquellas por las que se adoptan convenios o recomendaciones, o se introducen enmiendas a la Constitución, las cuales se toman sin mediar resolución.
6. Por tanto, si la Conferencia debiese adoptar un texto nuevo, ya fuera en forma de directrices o de otro documento que se considere conveniente, sobre la protección jurídica de los representantes de los empleadores y de los trabajadores en las reuniones de la Conferencia o los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración en sus países respectivos, ese texto debería figurar en anexo a una resolución, cuya naturaleza jurídica compartiría. Sin embargo, esta opción suscitaría los mismos reparos que aquella consistente en adoptar una nueva resolución, pues al carecer de fuerza vinculante tampoco permitiría modificar las disposiciones imperativas de la Convención de 1947. Aunque todavía quedaría la posibilidad de que se alcanzase algún tipo de acuerdo al respecto en la Conferencia, éste constaría en acta pero no se materializaría en una decisión formal, de manera que tendría aún menos peso que una resolución. Esta es también razón por la que no se propone que el Consejo de Administración adopte un texto de directrices o disposiciones similares, por ejemplo previo su examen en una reunión de expertos, pues además de tener menor fuerza obligatoria que una resolución de la Conferencia, suscitaría las mismas críticas que esta última fórmula.
7. Finalmente, parece que las opciones contempladas en el Reglamento de la Conferencia para resolver la cuestión de la protección jurídica de los empleadores y de los trabajadores que participan como delegados en las reuniones se agotaron cuando en él se introdujo la opción de presentar quejas ante la Comisión de Verificación de Poderes en los casos en que los gobiernos impiden a delegados empleadores o trabajadores acreditados asistir a reuniones de la Conferencia⁵. De hecho, las únicas obligaciones que el Reglamento impone a los mandantes en este sentido se refieren a las reuniones de la Conferencia y sólo son exigibles durante las mismas, pese a que la protección de la libertad de palabra de los delegados empleadores y trabajadores no debería limitarse a los períodos de reunión de la Conferencia.
8. En vista de cuanto antecede, se propone examinar solamente la opción consistente en enmendar el anexo I a la Convención de 1947, que constituye la manera lógica de subsanar

³ Véase el documento GB.325/LILS/PV, párrafo 3.

⁴ Documento GB.325/LILS/1, anexo II.

⁵ Véase el documento GB.325/LILS/1, párrafo 15.

lo que se percibe como una laguna en la protección jurídica otorgada a los delegados de los empleadores y de los trabajadores ante la Conferencia y a los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración en virtud de la Convención de 1947. El anexo I es el instrumento del que dispone la OIT para adaptar el tenor de la Convención de 1947 a sus necesidades específicas y, de hecho, la Convención contempla la posibilidad de modificar el anexo. Los trabajos preparatorios no han permitido determinar las razones por las cuales se hizo caso omiso de esas lagunas en 1948, cuando la Conferencia adoptó la versión originaria del anexo I. Acaso se subestimara su importancia práctica o se considerase que el afán de colmarlas habría supuesto una sobrecarga de trabajo para la Conferencia, ya de por sí harta atareada en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. En 1970 se descartó la opción de modificar el anexo I, por considerarse que sería más simple y eficaz adoptar una resolución sobre la aplicación del artículo 40 de la Constitución, suposición poco acertada, como se pudo comprobar en los años siguientes.

9. Según se señaló anteriormente, el procedimiento aplicable para modificar un anexo de la Convención de 1947 no es complicado ni tedioso. Tres organismos especializados (la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Marítima Internacional) lo han utilizado para enmendar sus respectivos anexos a la Convención. El procedimiento es el siguiente: el órgano legislativo del organismo especializado adopta la propuesta de enmienda mediante una resolución y, después, la transmite al Secretario General de las Naciones Unidas para su registro. Cuando éste, en su calidad de depositario, recibe el texto revisado de un anexo a la Convención de 1947, informa a todos los Estados, por conducto de una notificación de depositario, de que el jefe ejecutivo del organismo especializado en cuestión le ha transmitido, en virtud de la sección 38 de la Convención de 1947, el texto revisado del anexo correspondiente. Esta notificación contiene la información relativa a la adopción del texto por el órgano legislativo del organismo especializado considerado y se le acompaña una copia certificada del texto revisado en todos los idiomas auténticos, de conformidad con la sección 37 de la Convención. Además, en la notificación se recuerda a todos los Estados que, en virtud del párrafo 1 de la sección 47 de la Convención, en el caso de un anexo revisado, la aceptación por los Estados se efectuará mediante una notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, la cual surtirá efecto a partir de la fecha de su recepción por el Secretario General.
10. Conviene indicar que el hecho de adoptar una versión revisada no desalentaría la adhesión de nuevos Estados a la Convención ya que, conforme a la práctica que las Naciones Unidas ha desarrollado como depositaria de este instrumento, en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 40 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, todo Estado Miembro podría optar, después de formular la declaración correspondiente, por vincularse solamente a la versión originaria del anexo I, de 1948.

III. Contenido de las propuestas

11. Se propone insertar, en el texto del anexo I, un nuevo párrafo por el que se otorguen a los empleadores y trabajadores que participen como delegados y consejeros en las reuniones de la Conferencia y a los miembros y miembros adjuntos empleadores y trabajadores del Consejo de Administración, así como a sus suplentes, ciertas prerrogativas e inmunidades frente a las autoridades del Estado del cual sean nacionales o del cual son o han sido representantes.
12. Durante el debate dedicado a esta cuestión en la 325.^a reunión (noviembre de 2015) del Consejo de Administración, se expresaron dudas acerca de si las inmunidades que se proponía otorgar a los representantes de los empleadores y de los trabajadores en sus propios países, inmunidades que no debían confundirse con las de carácter diplomático,

podrían compararse con las inmunidades parlamentarias, tal como se sugiriera en el documento de la Oficina. De hecho, ambos tipos de inmunidades protegen la función propia de los órganos supremos de gobierno al garantizar la independencia de sus miembros, de quienes se espera actúen sin injerencia de los gobiernos, a imagen y semejanza tanto de los parlamentarios como de los empleadores y los trabajadores que participan como delegados en las reuniones de la Conferencia y de los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración. Además, ciertas inmunidades parlamentarias dimanaban no solamente de ordenamientos jurídicos nacionales, sino también de tratados internacionales, como las que por ejemplo disfrutaban los miembros del Parlamento Europeo y del Parlamento Panafricano. Esas similitudes, a las que probablemente no se sumen otras muchas, indican sencillamente que las propuestas formuladas en el presente documento no obligarían a los Miembros a innovar totalmente. En cualquier caso, no se está proponiendo que éstos apliquen sin más su sistema de inmunidades parlamentarias a los empleadores y los trabajadores que participan como delegados en las reuniones de la Conferencia y los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración.

13. Las nuevas inmunidades que se propone otorgar a los representantes de los empleadores y de los trabajadores quedarían limitadas en dos aspectos. En lo referente a las personas protegidas, se propone que éstas sólo sean los empleadores y trabajadores que participan como delegados y consejeros en las reuniones de la Conferencia y los miembros y miembros adjuntos del Consejo de Administración, así como sus suplentes. Es decir que no gozarían de esta protección aquellos miembros de las delegaciones de empleadores y de trabajadores participantes en las reuniones de la Conferencia que no ejerzan en ésta una función constitucional, ni los representantes de los empleadores y de los trabajadores que participen en otras reuniones de la OIT, como por ejemplo las regionales, las sectoriales y las de expertos. Se ha considerado en efecto que el reconocimiento de las inmunidades a los representantes de los empleadores y de los trabajadores podría resultar más fácil de aceptar en sus propios países, por analogía con la protección parlamentaria, si se limitase a los miembros de los órganos de gobierno supremos de la OIT. En lo referente a las inmunidades propiamente dichas, sólo se concederían las estrictamente necesarias para proteger el ejercicio libre e independiente de las funciones de los interesados en el seno de la OIT, en la inteligencia de que la Conferencia y el Consejo de Administración deberían retirarlas en los casos justificados.

14. Por consiguiente, las prerrogativas e inmunidades que se propone otorgar a los empleadores y trabajadores que participan como delegados y consejeros en las reuniones de la Conferencia y a los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración frente a las autoridades del Estado del cual son nacionales o del cual son o han sido representantes son las siguientes:

a) *inmunidad de jurisdicción con respecto a las palabras o escritos y a los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones oficiales, durante el período de su mandato ante la Organización Internacional del Trabajo y con posterioridad al mismo;*

— Este apartado, cuya formulación se inspira en el pasaje pertinente de la Resolución de 1970 y en la sección 13, a), del artículo V de la Convención de 1947, consagra la protección de la libertad de palabra y la libertad de acción (con ocasión de la participación en votaciones, de la presentación de enmiendas y de otros ejercicios) de que han de gozar de por vida los representantes de los empleadores y los trabajadores protegidos en el ejercicio de sus funciones. En relación con la preocupación expresada respecto a la dificultad que, en la práctica, podría suponer deslindar los actos (incluidas las palabras y los escritos) realizados por los interesados en el ejercicio de sus funciones oficiales de

aquellos realizados a título personal, convendría señalar que la Oficina tiene ya mucha experiencia en la aplicación de una distinción similar cuando debe determinar si sus funcionarios gozan de la inmunidad de jurisdicción que les otorga la sección 19 del artículo VI de la Convención de 1947.

b) inmunidad de detención o arresto personal mientras ejerzan sus funciones en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo o del Consejo de Administración, así como durante sus viajes al lugar de la reunión y de regreso;

— El texto de este apartado procede de la sección 13, *a)*, del artículo V de la Convención de 1947. La inmunidad que se otorgaría en las reuniones de la Conferencia o del Consejo de Administración reviste, en la práctica, menor importancia que aquella que se concedería durante los viajes al lugar de la reunión y de regreso ya que, desde 1948, las reuniones de la Conferencia y del Consejo de Administración siempre se han celebrado en Ginebra. No obstante, parece conveniente reconocer también esta inmunidad, pues no cabe descartar que algún día se vuelvan a celebrar reuniones de la Conferencia fuera de Suiza o que se pueda participar en ellas por videoconferencia.

c) exención de toda restricción de orden administrativo o de otro tipo a la libertad de movimiento en relación con su asistencia a la reunión pertinente;

— Esta disposición está formulada en términos similares a los del artículo 7 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea, relativo a los miembros del Parlamento Europeo⁶. En ella se pretende contemplar las situaciones en que un representante de los empleadores o de los trabajadores queda privado de la posibilidad de participar en una reunión de la Conferencia o del Consejo de Administración a causa de restricciones de índole administrativa, como el hecho de que no se le expida un pasaporte válido para viajar al lugar de la reunión o la preceptiva autorización para salir del país. Este tipo de situaciones se ha señalado ya a la atención del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Verificación de Poderes.

d) inviolabilidad de todos los papeles y documentos mientras ejerzan sus funciones en las reuniones pertinentes, así como durante sus viajes al lugar de la reunión y de regreso.

— Este apartado, cuyo tenor se inspira en el de la sección 13, *b)*, del artículo V de la Convención de 1947, dispone la inviolabilidad de los papeles y de los documentos a fin de evitar que se dificulte a las personas protegidas el ejercicio de sus funciones por la confiscación de los documentos que necesitan para desempeñar sus tareas.

15. El inciso ii) del nuevo párrafo que se propone insertar en el anexo I consagra, en términos similares a los empleados en la sección 16 del artículo V de la Convención y en el párrafo 3, iii), del anexo I en su tenor actual, el derecho y la obligación de la Organización de retirar la inmunidad otorgada en virtud del nuevo párrafo 2 cuando ésta impediría el curso de la justicia y se pueda retirar sin menoscabo de la finalidad para la cual fue otorgada. Valga puntualizar que la decisión de retirar esta inmunidad emanaría de la Conferencia Internacional del Trabajo o del Consejo de Administración «según proceda», lo cual significa que la Conferencia resolvería sobre la retirada de la inmunidad de

⁶ Puede consultarse el texto en la dirección: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/es/pdf>, págs. 347-355.

delegados y consejeros técnicos durante sus reuniones y el Consejo de Administración lo haría en todos los demás casos.

Proyecto de decisión

- 16. El Consejo de Administración aprueba el proyecto de decisión que figura en el anexo del presente documento para que se someta a examen de la Conferencia Internacional del Trabajo en su próxima reunión.***

Anexo

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

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 105.^a reunión, de junio de 2015,

Tomando nota de que, de conformidad con la letra y el espíritu de la Constitución de la Organización, los delegados que participan en las reuniones de la Conferencia y los miembros del Consejo de Administración deben gozar de las prerrogativas e inmunidades que les sean necesarios para ejercer con toda independencia sus funciones relacionadas con la Organización,

Reafirmando la importancia fundamental que, para la Organización Internacional del Trabajo y para la realización de las tareas que le incumben, entraña la aplicación del artículo 40 de la Constitución a fin de que los empleadores y los trabajadores que participan como delegados en las reuniones de la Conferencia y los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración gocen, frente a las autoridades del Estado del cual son nacionales o del cual son o han sido representantes, de suficiente protección para ejercer sus funciones oficiales,

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 necesidad de garantizar que los empleadores y trabajadores que participan como delegados en las reuniones 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,

Decide revisar el anexo I a la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados mediante la inserción, en dicho anexo, de un nuevo párrafo 2, cuyo tenor es el siguiente:

«2. 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 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, de las siguientes prerrogativas e inmunidades:

- a) inmunidad de jurisdicción con respecto a las palabras o escritos y a los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones oficiales, durante el período de su mandato ante la Organización Internacional del Trabajo y con posterioridad al mismo;
- b) inmunidad de detención o arresto personal mientras ejerzan sus funciones en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo o del Consejo de Administración, así como durante sus viajes al lugar de la reunión y de regreso;
- c) exención de toda restricción de orden administrativo o de otro tipo a la libertad de movimiento en relación con su asistencia a la reunión pertinente, y
- d) inviolabilidad de todos los papeles y documentos mientras ejerzan sus funciones en las reuniones pertinentes, así como durante sus viajes al lugar de la reunión y de regreso.

ii) Las prerrogativas e inmunidades previstas en el presente párrafo no se otorgan en beneficio personal de los interesados, sino a fin de salvaguardar 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 sin perjudicar la finalidad para la cual se otorga la inmunidad.»

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, y a que, hasta la fecha de esa notificación, apliquen 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 respectivos las disposiciones de la Convención y de su anexo I en su forma revisada.