

**INFORME VII**

**Conferencia Internacional del Trabajo**

**TRIGÉSIMA PRIMERA REUNIÓN**

**SAN FRANCISCO, 1948**

**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN  
Y PROTECCIÓN DEL DERECHO  
DE ORGANIZACIÓN**

**Séptimo punto del orden del día**



**GINEBRA**

**Oficina Internacional del Trabajo**

**1948**

**INFORME VII**

**Conferencia Internacional del Trabajo**

**TRIGÉSIMA PRIMERA REUNIÓN**

**SAN FRANCISCO, 1948**

**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN  
Y PROTECCIÓN DEL DERECHO  
DE ORGANIZACIÓN**

**Séptimo punto del orden del día**



**OFICINA REGIONAL PARA  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
BIBLIOTECA**

Las Flores 295 San Isidro Lima  
Tel. 221-2565 Fax 421-5292

**GINEBRA**

**Oficina Internacional del Trabajo**

**1948**



OFICINA REGIONAL PARA  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
BIBLIOTECA  
Las Flores 295 San Isidro Lima  
Telf. 221-2665 Fax 421-5297

## ÍNDICE

|                                                                                                                 | Páginas |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| INTRODUCCIÓN . . . . .                                                                                          | 1       |
| CAPÍTULO I :                                                                                                    |         |
| <i>Respuestas de los gobiernos</i> . . . . .                                                                    | 8       |
| CAPÍTULO II :                                                                                                   |         |
| <i>Análisis de las respuestas de los gobiernos</i> . . . . .                                                    | 63      |
| CAPÍTULO III :                                                                                                  |         |
| <i>Conclusiones</i> . . . . .                                                                                   | 87      |
| CAPÍTULO IV :                                                                                                   |         |
| <i>Textos propuestos :</i>                                                                                      |         |
| <i>Proyecto de convenio referente a la libertad de asociación y protección al derecho de organización</i> . . . | 103     |

---

## INTRODUCCIÓN

La Conferencia Internacional del Trabajo acordó, en su 30ª reunión, incluir en el orden del día de su 31ª reunión (San Francisco, junio-julio 1948), las cuestiones de la libertad de asociación y de la protección del derecho de organización, a fin de que sean examinadas de acuerdo con el procedimiento de simple discusión.

De conformidad con el párrafo primero del artículo 31 del Reglamento de la Conferencia, la Oficina dirigió un somero informe, así como un cuestionario, a los gobiernos, pidiéndoles que enviaran sus respuestas, de modo que éstas llegaran a la Oficina el 1º de diciembre de 1947, a más tardar <sup>1</sup>.

De acuerdo con el párrafo 2, inciso primero, del mismo artículo 31, la Oficina debe preparar, con base en las respuestas de los gobiernos, un informe definitivo que contenga, eventualmente, uno o varios proyectos de convenio o de recomendación.

Como la cuestión de que se trata no fué incluída en el orden del día de la Conferencia dieciocho meses antes de la apertura de la 31ª reunión, este Informe ha de ser, conforme al párrafo 3 del artículo 31 del Reglamento, adoptado por la Conferencia en su 30ª reunión, remitido a los gobiernos dentro de un plazo fijado por el Consejo de administración o, en caso de circunstancias excepcionales, por la Mesa directiva del Consejo, de acuerdo con el Director general. En virtud de esta última disposición, se convino en que el informe definitivo habría de llegar a los gobiernos para el 15 de febrero de 1948.

Al 25 de enero de 1948, la Oficina había recibido las respuestas de los siguientes gobiernos : Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, India, México, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza y Unión Sudafricana.

A fin de hacer llegar en tiempo oportuno dicho informe a los gobiernos, para que éstos puedan proceder a las consultas

---

<sup>1</sup> Oficina Internacional del Trabajo. Cuestionario : *Libertad de asociación y protección del derecho sindical*, Ginebra, 1947.

necesarias antes de la salida de sus delegaciones, la Oficina, al proceder a la preparación del mismo, no podía tener en cuenta más que las respuestas de los gobiernos arriba mencionados. Las respuestas que lleguen con posterioridad serán reproducidas en un breve informe suplementario.

Antes de abordar el examen de las respuestas de los gobiernos es necesario recordar muy brevemente la actitud asumida por los organismos interesados de las Naciones Unidas en cuanto a las decisiones tomadas en la última reunión de la Conferencia.

#### LA CUESTIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL ANTE LAS NACIONES UNIDAS

La Conferencia recordará que la cuestión de la libertad sindical y de las relaciones del trabajo fué transmitida a la Organización Internacional del Trabajo, a petición del Consejo económico y social, y en aplicación del acuerdo concluído entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo <sup>1</sup>.

En la resolución por la que el Consejo económico y social presentó esos problemas a la Organización Internacional del Trabajo <sup>2</sup>, aquél expresaba el deseo de recibir, para su próxima reunión, un informe de la Organización Internacional del Trabajo sobre lo que ésta hubiere hecho respecto de aquella petición.

Accediendo a ese deseo, la Organización Internacional del Trabajo presentó al Consejo económico y social, inmediatamente después de la clausura de la 30ª reunión de la Conferencia, en julio de 1947, un informe que reproduce principalmente las decisiones sobre la libertad de asociación tomadas por unanimidad en la Conferencia <sup>3</sup>.

El Informe de la Oficina fué objeto de una detenida discusión por parte del Consejo económico y social, el 8 de agosto de 1947, en el curso de su quinta reunión, que tuvo lugar en Nueva York <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 30ª reunión, Ginebra, 1947, Informe VII : *Libertad sindical y relaciones del trabajo*, págs. 1 a 12.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 1.

<sup>3</sup> Véase O.I.T. : *Decisiones referentes a la libertad de asociación unánimemente adoptadas por la trigésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo el 11 de julio de 1947* ; y *Discursos pronunciados el 11 de julio de 1947 por los Sres. León Jouhaux, ponente, y Louis E. Cornil, ponente auxiliar de la Comisión de libertad de asociación.*

<sup>4</sup> Véase NACIONES UNIDAS : Consejo económico y social, E/533, etc.

La Organización Internacional del Trabajo estuvo representada en esa reunión por una delegación tripartita del Consejo de administración, compuesta por los Sres. David A. Morse (miembro gubernamental de los Estados Unidos), H. W. Macdonnell (miembro suplente de los empleadores) y Paul Finet (miembro de los trabajadores), sustituyendo al Sr. Jouhaux ; y por el Sr. Jef Rens, Subdirector general de la Oficina Internacional del Trabajo.

Al clausurar sus debates, el Consejo económico y social adoptó por 15 votos contra 2, y una abstención, la siguiente resolución :

El Consejo económico y social,

Habiendo recibido el informe de la Organización Internacional del Trabajo en respuesta a la solicitud hecha por el Consejo, con ocasión de su cuarta reunión, en el sentido de que se incluyera en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo los memorándums relativos a los derechos sindicales, presentados al Consejo por la Federación sindical mundial y la Federación americana del trabajo, así como que se presentara un informe al examen del Consejo económico y social para su próxima reunión.

Toma nota del informe y se declara satisfecho de las medidas tomadas o contempladas por la Organización Internacional del Trabajo en el campo en que se reconoce su competencia, y

Resuelve :

a) reconocer los principios enunciados por la Conferencia Internacional del Trabajo ;

b) invitar a la Organización Internacional del Trabajo a que prosiga sus esfuerzos a fin de que sea posible la rápida adopción de uno o varios convenios internacionales ;

c) transmitir el informe a la Asamblea general ;

Espera los demás informes que la Organización Internacional del Trabajo ha de presentarle sobre el mismo asunto, así como el informe que debe recibir a su debido tiempo de la Comisión de derechos humanos en cuanto a los aspectos de la cuestión que pudieran formar parte de la Declaración de derechos humanos ;

Toma nota de que las propuestas encaminadas a la creación de un organismo internacional de protección al derecho de libertad de asociación deben ser examinadas por el Consejo de administración de la Organización Internacional del Trabajo ;

Estima que la cuestión de poner en vigor esos derechos, ya se trate de los derechos de los individuos o de las asociaciones, plantea problemas comunes que la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo debieran examinar de común acuerdo ; e

Invita al Secretario general a que tome las disposiciones destinadas a asegurar la colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión de derechos humanos en cuanto al estudio de esos problemas.

De conformidad con el párrafo c) de esta resolución, el informe de la Organización Internacional del Trabajo fué transmitido a la Asamblea general de las Naciones Unidas, cuya segunda reunión ordinaria se inauguró el 16 de septiembre de 1947 en Nueva York.

La Organización Internacional del Trabajo estuvo representada en esa reunión por una delegación tripartita del Consejo de administración, integrada por el presidente del Consejo, Sir Guildhaume Myrddin-Evans, el vicepresidente de los empleadores, Sr. J. D. Zellerbach, el vicepresidente de los trabajadores, Sr. León Jouhaux, y por el Director general.

La Asamblea general remitió la cuestión a su tercera Comisión (Comisión de cuestiones sociales, humanitarias y culturales), la que a su vez encomendó el asunto a una subcomisión especialmente encargada de armonizar las diversas proposiciones presentadas por cierto número de delegados.

Con base en el informe de dicha subcomisión, la tercera Comisión adoptó, por 31 votos contra 5, y 6 abstenciones, una resolución a ser sometida a la Asamblea. Después de una larga discusión <sup>1</sup>, la Asamblea adoptó con ligeras modificaciones, por 45 votos contra 6 y 2 abstenciones, la resolución sometida por la tercera Comisión.

El texto de la resolución adoptada por la Asamblea es el siguiente :

La Asamblea general,

Al tomar nota de la resolución 52 (IV) del Consejo económico y social, adoptada en el curso de su cuarta reunión, por la que se resuelve transmitir los puntos de vista de la Federación sindical mundial y de la Federación americana del trabajo sobre las « garantías de ejercicio y desarrollo del derecho de organización » a la Comisión de derechos humanos, « para que ella estudie los aspectos del problema que pudieran formar parte de una declaración de derechos humanos » ;

Al tomar nota igualmente de la resolución 84 (V) de dicho Consejo, adoptada en el curso de su quinta reunión, por la que se resuelve transmitir a la Asamblea general de las Naciones Unidas el informe de la Organización Internacional del Trabajo intitulado « Decisiones referentes a la libertad de asociación unánimemente adoptadas por la trigésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo el 11 de julio de 1947 » ; reconocer los principios enunciados por la Conferencia Internacional del Trabajo e invitar a la Organización Internacional del Trabajo a proseguir sus esfuerzos a fin de que sea posible la adopción de uno o varios convenios internacionales ;

<sup>1</sup> Véase NACIONES UNIDAS : Asamblea general A/C. 3/166; etc., y A/444, etc.

Aprueba las dos resoluciones :

Considera que la libertad sindical de asociación, derecho inalienable, es, lo mismo que otras garantías sociales, fundamental para el mejoramiento de la vida de los trabajadores y para su bienestar económico ;

Declara que ha hecho suyos los principios enunciados por la Conferencia Internacional del Trabajo en cuanto a los derechos sindicales, así como los demás principios cuya importancia para el mundo del trabajo ha sido ya reconocida, y que se mencionan en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de Filadelfia, y, en particular, el inciso *a)* de la sección II y los incisos *a)* a *j)* de la sección III de la Declaración de Filadelfia <sup>1</sup> ;

Resuelve transmitir el informe de la Organización Internacional del Trabajo a la Comisión de derechos humanos, con el mismo objeto que el indicado por la resolución 52 (IV) del Consejo económico y social ; y

Recomienda a la Organización Internacional del Trabajo, en su calidad de organismo tripartito, que prosiga urgentemente, en colaboración con las Naciones Unidas, y de acuerdo con la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre las disposiciones a tomar en el plano internacional para asegurar los derechos de organización y la libertad de asociación, el estudio del control de su aplicación práctica.

No escapará seguramente a la atención de la Conferencia la importancia de las resoluciones adoptadas tanto por el Consejo económico y social como por la Asamblea de las Naciones Unidas.

Es del caso subrayar, en primer término, que el Consejo económico y social, así como la Asamblea se han declarado satisfechos de las medidas tomadas o contempladas por la Organización Internacional del Trabajo en el terreno en que su competencia es reconocida. Así, la competencia propia de la Organización Internacional del Trabajo, en el terreno de la reglamentación del derecho de organización y de las relaciones del trabajo, ha sido formalmente reconocida por las Naciones Unidas, en sus diversos niveles.

En segundo término, el Consejo económico y social y la Asamblea de las Naciones Unidas han declarado que hacen suyos los principios enunciados en materia de libertad sindical por la Conferencia Internacional del Trabajo, y han invitado, en consecuencia, a la Organización Internacional del Trabajo a proseguir sus esfuerzos a fin de que se adopten uno o varios convenios internacionales. Esta consagración oficial, por parte de

---

<sup>1</sup> Los incisos de *a)* a *j)* de la sección III de la Declaración de Filadelfia se reproducen en forma de anexo a la resolución.

la Organización de las Naciones Unidas, de las decisiones tomadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 30ª reunión, viene a reforzar su carácter de universalidad, ya que así se asocian en su seno cierto número de países miembros de la Organización de las Naciones Unidas que aun no son, por el momento, miembros de la Organización Internacional del Trabajo. El Consejo económico y social ha expresado una vez más, con esta ocasión, el deseo de recibir otros informes sobre los progresos de la gestión que realiza en este terreno la Organización Internacional del Trabajo.

En tercer término, el Consejo económico y social y la Asamblea de las Naciones Unidas han puesto de relieve la importancia del problema del control internacional sobre la aplicación efectiva de la libertad sindical. Recordemos a este propósito que, de conformidad con las sugerencias hechas al respecto por la Federación sindical mundial y la Federación americana del trabajo, la Conferencia adoptó en su 30ª reunión una resolución relativa a un organismo internacional de protección al derecho de libertad de asociación<sup>1</sup>. En esta resolución, la Conferencia reconoció que la cuestión de que se trata es de la más alta importancia y que exige un examen detallado y cuidadoso; e invitó, en esa virtud, al Consejo de administración para que examinara el asunto bajo todos sus aspectos y presentara un informe a la Conferencia en su 31ª reunión, 1948.

En su resolución de 8 de agosto de 1947, el Consejo económico y social, al tomar nota de que las proposiciones encaminadas a la creación de un organismo internacional encargado de defender la libertad sindical deben ser examinadas por el Consejo de administración de la Organización Internacional del Trabajo, expresó, sin embargo, la opinión de que el asunto de poner en vigor los derechos (ya se trate de los derechos de los individuos o de los de las asociaciones), plantea problemas comunes que la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo debieran examinar de común acuerdo. El Consejo invitó, por consiguiente, al Secretario general de las Naciones Unidas a tomar las disposiciones encaminadas a hacer posible la colaboración, para el estudio de esos problemas, entre la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión de derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Véase CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Resoluciones y textos diversos adoptados por la trigésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1947.

Por su lado, la Asamblea general de las Naciones Unidas recomendó a la Organización Internacional del Trabajo, en su calidad de organismo tripartito, que prosiga urgentemente, en colaboración con las Naciones Unidas y de acuerdo con la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo relativa a las disposiciones a tomar en el terreno internacional para asegurar los derechos sindicales y la libertad de asociación, el estudio del control de su aplicación práctica.

Con base en las decisiones tomadas por el Consejo económico y social y de acuerdo con la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 30ª reunión, el Consejo de administración habrá de examinar, por consiguiente, esta cuestión en su conjunto, a fin de someter a la Conferencia y a la Organización de las Naciones Unidas, llegado el momento, proposiciones concretas al respecto.

Por último, la Asamblea de las Naciones Unidas decidió transmitir a la Comisión de derechos humanos el informe de la Organización Internacional del Trabajo sobre la libertad sindical.

Es del caso subrayar a este respecto que la Comisión de derechos humanos, cuya segunda reunión se celebró en Ginebra del 2 al 17 de diciembre de 1947, señaló, entre las finalidades que las asociaciones pueden perseguir, los objetivos «sindicales», que no se mencionaban en el proyecto sometido por el comité de redacción. En cambio, y teniendo en cuenta la competencia especial de la Organización Internacional del Trabajo en materia de reglamentación del derecho sindical, la Comisión de derechos humanos se abstuvo de tratar el problema en el proyecto de pacto internacional sobre derechos humanos.

La Conferencia notará con satisfacción, sin duda, que la colaboración particularmente fecunda entre la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo ha quedado establecida a propósito de un asunto de vital importancia, tanto para los gobiernos como para los trabajadores y los empleadores de todos los países del mundo.

---

## CAPÍTULO I

### **RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS AL CUESTIONARIO SOBRE LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y PROTECCIÓN AL DERECHO DE ORGANIZACIÓN**

#### **Observaciones generales**

##### AUSTRIA

No podría concebirse, hoy en día, un régimen democrático sin la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el campo de la política social y económica. Son estas asociaciones los factores determinantes, y su colaboración, libre de toda influencia, objetiva, consciente, desenvolviéndose en interés de la colectividad, constituye la mejor garantía de un desarrollo armonioso del derecho social y económico así como de esa paz social necesaria para semejante desarrollo.

En Austria, donde el derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir organizaciones libremente es un derecho garantizado, desde hace decenas de años, por la Constitución (haciendo excepción de los últimos años de régimen de dictadura), tanto los legisladores como los administradores constantemente han atribuido la mayor importancia a una amplia colaboración entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el campo de la política social y económica. En cuanto a los convenios colectivos, que fueron objeto de una nueva reglamentación en 1946, se han realizado progresos significativos que responden a la situación actual.

##### PAÍSES BAJOS

Al dar respuesta a las preguntas contenidas en el cuestionario se ha considerado como principio reconocido que la libertad de asociación, así como toda libertad, está sujeta a las necesidades de orden público, tal como se definen en la legislación nacional.

## SUIZA

Suiza se honra en ser un país donde siempre se mantiene vivo el espíritu de la libertad y donde no podría extinguirse. Nosotros, por tanto, atribuimos una importancia muy grande a la libertad sindical, a pesar de que el derecho de asociación no ha sido objeto entre nosotros de una extensa reglamentación. Este derecho está consagrado en la Constitución federal; el artículo 56 estipula que «los ciudadanos tienen el derecho de constituir organizaciones, a condición de que los objetivos y métodos de dichas organizaciones no sean ilícitos o peligrosos para el Estado». Ello no obstante, esta disposición constitucional rige únicamente las relaciones entre los ciudadanos y el Estado y no protege, por tanto, la libertad de asociación contra posibles atentados de particulares. En este último caso, puede aplicarse el derecho privado, en particular las disposiciones del Código civil suizo relativas a la protección de la personalidad (artículo 27 s.) y las del Código suizo de obligaciones respecto a las responsabilidades que resultan de actos ilícitos (artículo 41 ss.). Agregamos que nuestro Código civil concede una libertad muy grande a la constitución de organizaciones; a este respecto tan sólo impone un mínimo de requisitos.

Para garantizar aún más eficazmente el derecho de asociación, las autoridades competentes tienen en estudio actualmente un proyecto de decreto federal relativo a la protección del derecho de asociación de los empleados y trabajadores. Además conviene hacer observar que la adopción reciente por el pueblo suizo (6 de julio de 1946) del decreto federal concerniente a los artículos de la Constitución federal relativos a cuestiones económicas (del 4 de abril de 1946) puede producir favorables repercusiones en la actividad de las asociaciones. El artículo 34 *ter*, b) de la Constitución confiere, de aquí en adelante, a la Confederación los derechos de legislar sobre las relaciones entre empleadores y empleados o trabajadores, especialmente respecto a la reglamentación en común de las cuestiones que interesan tanto a la empresa como a la profesión.

## UNIÓN SUDAFRICANA

Al examinarse esta cuestión debe tenerse constantemente presente que la Organización Internacional del Trabajo está integrada por un número considerable de Estados Miembros, con distintas prácticas y tradiciones nacionales, que representan

a pueblos hoy en muy diferentes etapas de desarrollo social y económico ; estas diferencias se manifiestan a veces entre la población de un Estado Miembro y la de otro, a veces entre la población del Estado metropolitano y la población de sus territorios dependientes, y en otros casos entre distintos sectores de población dentro del territorio de un mismo Estado.

Además, algunos Estados tienen « Constituciones » en que se consagran ciertos principios. Al encauzar esfuerzos para garantizar los derechos fundamentales, cuya protección constituye el objetivo de todo convenio que se adopte, debería obrarse con mucho cuidado para asegurar, siempre que sea posible, que el texto de cualquier convenio adoptado no implique enmiendas a la « Constitución » de un Estado como requisito preliminar a la ratificación de tal convenio.

Lo que se busca por medio de la adopción y posterior ratificación de cualquier convenio de este género son los resultados, y se sugiere que al abordar el examen de esta cuestión, la Organización Internacional del Trabajo debiera tener constantemente presente los principios expresados en la resolución adoptada en la Conferencia de Nueva York en 1941 respecto a la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores — principio que, en nuestra opinión, se aplica con igual fuerza a las cuestiones fundamentales de la libertad de asociación, la protección al derecho de constituir organizaciones y de efectuar negociaciones colectivas, todo lo cual constituye los cimientos sobre los cuales puede edificarse toda colaboración de este género. La resolución reza como sigue (véase página 26 del Informe VII, 30ª reunión, Ginebra 1947) :

La Conferencia,

Reconoce que los métodos de colaboración varían de un país a otro y en el interior de un mismo país. . . y que es más fácil obtener resultados positivos por medidas basadas en la experiencia nacional, con la condición de que la colaboración se halle siempre fundamentada sobre los principios enunciados más arriba y que se observe la necesidad fundamental de una entera participación de las organizaciones patronales y obreras mediante representantes que ellas mismas hayan nombrado.

El examen del informe del Director general sobre los esfuerzos anteriores para reglamentar estas cuestiones y el examen de los informes sobre las discusiones en varias Conferencias regionales demuestran que, a la vez que se debieran enunciar con cla-

ridad los derechos fundamentales, cualquier convenio adoptado fracasará respecto a sus fines y no se lograrán resultados positivos a menos que los términos de tal convenio permitan un desarrollo de conformidad con la experiencia nacional.

### **I. Oportunidad y forma de una reglamentación internacional**

1. *¿ Se considera que la Conferencia debiera adoptar una reglamentación internacional sobre la libertad de asociación y la protección al derecho sindical bajo la forma de uno o varios convenios ?*

2. *En caso de que la respuesta al punto 1 sea afirmativa, ¿ se considera que la Conferencia debiera adoptar dos convenios distintos, uno sobre la libertad de asociación y otro sobre la protección al derecho sindical ?*

#### **AUSTRALIA**

1. Sí. La libertad de asociación juntamente con el derecho de empleadores y trabajadores de constituir organizaciones se encuentran ya firmemente arraigadas como modalidad en la vida social en Australia. La proporción de la población obrera organizada ya en sindicatos es, en nuestra opinión, mayor que la de cualquier otro país del mundo, con excepción de la Unión Soviética, y es de dudarse que llegue a ser necesario, excepto en circunstancias excepcionales, proteger este derecho en Australia. La adopción de la reglamentación internacional no implicaría ninguna modificación respecto a la situación que existe en Australia, excepto en cuanto a la forma, pero en otros países la reglamentación internacional puede ser de gran utilidad para fomentar la libertad de asociación y la protección de los sindicatos obreros.

2. Si la reglamentación internacional ha de establecer la protección del derecho de organización, así como la libertad de asociación, entonces es preferible que haya un solo convenio, en vez de varios.

#### **AUSTRIA**

1. En vista de la importancia de « la libertad de asociación » y de « la protección del derecho de organización », tal como se expresa en las « Observaciones generales » a esta respuesta<sup>1</sup>, parecería necesario que la reglamentación internacional de estas dos cuestiones legales se hiciese en forma de un convenio.

---

<sup>1</sup> Véase, pág. 8, « Observaciones generales ».

2. La reglamentación internacional de las cuestiones mencionadas en el punto 1 debería incluirse, no en dos distintos convenios, sino en un solo convenio. La protección del derecho de organización es un complemento necesario de la libertad de asociación; estas dos cuestiones legales están tan íntimamente ligadas una con otra y se tocan en tantos aspectos, que parece conveniente adoptar un solo convenio para su reglamentación internacional.

BÉLGICA

1. La reglamentación internacional de la libertad de asociación y de la protección del derecho de organización por la Conferencia debiera hacerse por medio de un convenio.

2. Estas dos cuestiones parecen estar tan íntimamente ligadas, que lo razonable sería tratarlas en un solo convenio.

BULGARIA

1. Sí.

2. Sí.

CANADÁ

1. Sí.

2. Sí.

CHINA

1. Sí. La Conferencia debiera adoptar una reglamentación internacional relativa a la libertad de asociación y protección del derecho de organización en forma de uno o varios convenios.

2. Recomendamos que la Conferencia adopte un convenio sobre la libertad de asociación y protección del derecho de organización, porque, aunque se trata de dos cuestiones distintas, ambas están íntimamente relacionadas.

DINAMARCA

1. Sí <sup>1</sup>.

2. No.

---

<sup>1</sup> En su respuesta al cuestionario, el gobierno de Dinamarca comunica a la Oficina las opiniones de la Confederación danesa de empleadores y de la Confederación danesa de sindicatos obreros respecto a cada cuestión, indicando que el gobierno es de la misma opinión que estas organizaciones respecto a los puntos 1-4, 6-9 y 11-14. Las respuestas a estos puntos, por tanto, se deben considerar como la declaración conjunta del gobierno de Dinamarca y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

## ECUADOR

1. El gobierno del Ecuador estima que la reglamentación internacional sobre la libertad de asociación y la protección del derecho de organización debe ser objeto de un solo convenio por ser materias que se hallan entre sí perfectamente ligadas.

2. Se ha indicado que debe ser un solo convenio por las relaciones íntimas que se encuentran entre la libertad de asociación y la protección del derecho de organización.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

1. Sí.

2. Sí.

La redacción del convenio relativo a la protección del derecho de organización resultará complicada por la necesidad de hacer que responda efectivamente a una gran variedad de condiciones respecto a la efectiva seguridad y poder de las organizaciones de empleadores y trabajadores y respecto a los organismos existentes, en los Estados Miembros, encargados de proteger el derecho de organización. No se debiera permitir que los problemas originados por la diversidad de circunstancias compliquen o demoren la adopción de un convenio que establezca la naturaleza del derecho cuyo reconocimiento debiera guiarnos y cuyo ejercicio debiéramos, por deber, proteger en forma completa.

## FINLANDIA

1. La respuesta es afirmativa.

2. La Conferencia debiera adoptar dos convenios distintos, los cuales deberían discutirse al mismo tiempo.

## FRANCIA

1. Sí.

2. Sí.

## HUNGRÍA

1. Sí.

2. Sería suficiente adoptar un solo convenio.

## INDIA

1. Sí.
2. La Conferencia debiera adoptar dos convenios distintos, uno sobre la libertad de asociación y el otro sobre la protección del derecho de organización.

## MÉXICO

1. Sí.
2. Sería suficiente un solo convenio sobre libertad de asociación.

## PAÍSES BAJOS

1. La respuesta a esta cuestión no es negativa, pero puede haber duda en cuanto a saber si puede alcanzarse la realización práctica de este principio laudable sin una inspección internacional efectiva. La experiencia demuestra que la situación de hecho en un país puede conducir al menoscabo de la libertad contra la cual los convenios internacionales como tales son de poco peso.
2. En caso de no adoptarse la sugerencia hecha en la respuesta al punto núm. 10, los puntos considerados en ambas partes del cuestionario deberían incorporarse en un solo convenio.

## REINO UNIDO

1. Sí; siempre que la reglamentación no requiera nueva legislación sobre la libertad de asociación y la protección del derecho de organización, en aquellos casos en que tal libertad y derecho existan en virtud de la legislación actual o se garanticen satisfactoriamente de alguna otra manera.
2. Ambas cuestiones pueden tratarse en un solo convenio.

## SUECIA

1. Sí.
2. Al gobierno de Suecia le parece deseable que la libertad de asociación y la protección del derecho de organización se traten en un solo convenio.

## SUIZA

1. Puesto que la libertad de asociación constituye un elemento de las libertades fundamentales del individuo, opinamos

que la libertad sindical así como la protección del derecho de organización debieran garantizarse mediante una reglamentación internacional.

2. Consideramos que sería suficiente un solo convenio que incluyera ambas cuestiones, las cuales se hallan íntimamente ligadas. Tal vez resulte conveniente adoptar como suplemento una recomendación que trate ciertos puntos que no pueden expresarse en detalle dentro de un convenio.

#### UNIÓN SUDAFRICANA

1. No. Se considera preferible que en primera instancia la reglamentación internacional se haga en forma de recomendación. Los convenios podrían elaborarse posteriormente a la luz de la experiencia que revelarían los informes sobre las recomendaciones. Sin embargo, si la Organización se pronuncia en favor de un convenio, entonces nos parece preferible que haya dos o más convenios a menos que pueda elaborarse un convenio dividido en partes, dejando a los Estados Miembros la libertad de ratificar una o ambas partes del mismo.

2. Sujeta a lo dicho en respuesta al punto 1, la respuesta es afirmativa.

#### A. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

#### II. Constitución de las organizaciones

3. a) *¿ Se considera que sería deseable prever que los empleadores y los trabajadores, sin distinción de ninguna clase, debieran tener el derecho inviolable de constituir las organizaciones de su elección y afiliarse a ellas sin autorización previa ? ; o bien*

b) *¿ Se considera que sería preferible enumerar, a título indicativo, las personas que han de beneficiarse de la libertad de asociación y, por lo tanto, prever que los empleadores y los trabajadores públicos y privados, sin distinción de ocupación, sexo, color, raza, credo, nacionalidad o ideas políticas, debieran tener el derecho inviolable de constituir las organizaciones de su elección y de afiliarse a ellas sin autorización previa ?*

c) *¿ Se considera que sería deseable estipular que el reconocimiento del derecho sindical de los funcionarios, mediante la reglamentación internacional, no debiera prejuzgar en nada respecto de la cuestión del derecho de huelga de los funcionarios ?*

#### AUSTRALIA

3. a) Sí. Esto ha sido, y continuará siendo, el principio observado en Australia tanto para el empleo público como privado.

b) No.

c) Sí.

#### AUSTRIA

3. a) y b) Sería preferible adoptar la fórmula expuesta en el punto 3 b), pues las palabras «sin distinción de ninguna clase», en vista de su sentido demasiado general, podrían prestarse a diferentes interpretaciones y, por lo tanto, a una interpretación restrictiva con el resultado de que se daría lugar al temor de que cuando los Estados Miembros apliquen el convenio, las categorías de personas protegidas serían definidas de una manera diferente y no se lograrían plenamente los propósitos de la reglamentación internacional. La redacción del punto 3 b) tiene la ventaja de especificar claramente las categorías de empleadores y de trabajadores a quienes se aplicará el convenio.

Es evidente que la constitución de organizaciones de empleadores y de trabajadores no debería depender de la «autorización previa». Pero eso no debiera significar que cuando se estén constituyendo las organizaciones se podrán desatender las formalidades administrativas vigentes en los diversos Estados. En Austria, las organizaciones tanto de empleadores como de trabajadores se establecen de conformidad con la ley sobre organizaciones del 15 de noviembre de 1867 (R. G. Bl. 1. Nr. 134). De acuerdo con las disposiciones de dicha ley, debe hacerse en escrito dirigido a la autoridad administrativa competente (gobernador provincial) la propuesta para constituir una asociación (organización profesional) acompañando ejemplares de los propuestos estatutos. La autoridad administrativa está facultada para prohibir la constitución de la organización, únicamente durante el período de cuatro semanas después de recibida la notificación, y únicamente cuando las finalidades o estatutos de la organización la hacen contraria a la ley o peligrosa al Estado. Si la autoridad administrativa no declara prohibida

su constitución dentro de dicho período de cuatro semanas, o si la autoridad declara, antes de que fenezca el período y habiendo estudiado los propuestos estatutos, que no prohíbe la constitución de la organización, ésta puede empezar a actuar. Puede apelarse de una decisión que prohíba la constitución dentro de un período de sesenta días, mediante apelación dirigida al ministro del Interior. De conformidad con las disposiciones de la ley sobre organizaciones, es necesario, por tanto, para constituir una organización de trabajadores o de empleadores, en principio, enviar sencillamente una declaración expresando tal propósito a la autoridad administrativa, pero no es necesario obtener autorización previa. Si las palabras «sin autorización previa» hubiesen de librar a las organizaciones de la obligación de cumplir con los requisitos de forma, tales como los arriba mencionados, se haría necesario, para no dificultar más la ratificación del convenio, tomar en cuenta este aspecto de la cuestión introduciendo algunas cláusulas de suplemento.

c) En vista del hecho de que en muchos países los funcionarios sujetos a los respectivos reglamentos legales de los servicios públicos se encuentran en una situación de responsabilidad particular en relación al Estado y porque, en virtud de esa situación, ciertos funcionarios pueden frecuentemente representar ellos mismos la autoridad del Estado, parecería deseable especificar en el convenio que el reconocimiento del derecho de organización de estos funcionarios no debiera prejuzgar en nada respecto de la cuestión del derecho de huelga de los funcionarios.

#### BÉLGICA

3. a) El derecho inviolable de constituir o de afiliarse a organizaciones de su elección sin autorización previa debiera garantizarse a los empleadores y trabajadores sin distinción de ninguna clase; éste es el corolario de la libertad sindical, cuyo principio se afirmó solemnemente en el Preámbulo a la Parte XIII del Tratado de Versalles y nuevamente en la Declaración de Filadelfia en 1944.

b) Véase la respuesta a a), más arriba.

c) En vista de que se reconoce la libertad sindical para todos los trabajadores, sean quienes sean, sería deseable, de conformidad con la decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo

de 1947, posponer por ahora las cuestiones relativas a la aplicación de este principio, una de las cuales necesariamente es la cuestión del ejercicio del derecho de huelga de los funcionarios.

BULGARIA

- 3. a) Sí.
- b) No.
- c) Sí.

CANADÁ

- 3. a) Sí.
- c) Opinamos que el reconocimiento del derecho de organización de los funcionarios públicos no debiera implicar el reconocimiento del derecho de huelga.

CHINA

- 3. a) Estamos de acuerdo con el punto a). Deseamos hacer observar que estas organizaciones debieran constituirse de conformidad con las respectivas leyes o reglamentos nacionales.

DINAMARCA

- 3. a) Sí.
- b) No.
- c) Sí.

ECUADOR

- 3. a) Sí, siempre que no se trate de empleados públicos, los cuales deberán someterse en este aspecto a las legislaciones nacionales, que, de acuerdo con las circunstancias, tendrán libertad para conceder reglamentos o negar este derecho.

b) Se cree que el derecho debe ser concedido y respetado en su integralidad con las reservas que cada país podría hacer en tratándose únicamente de empleados y funcionarios públicos, como se anota en la contestación anterior, a).

c) Por cuanto se deja libertad a cada país para legislar en lo concerniente al derecho de asociación de los funcionarios públicos, se estima que cada país debe quedar facultado a reglamentar o negar el derecho de huelga de los funcionarios y, en consecuencia, la reglamentación internacional no debe prejuzgar al respecto.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

3. a) y b) Consideramos preferible declarar de manera general que los empleadores y los trabajadores debieran tener el derecho mencionado y no declarar que los empleadores y los trabajadores, públicos o privados, debieran tener el mencionado derecho. Los términos «los empleadores y los trabajadores», si no van acompañados de términos limitativos, comprenderían tanto a los empleadores y trabajadores públicos como a los empleadores y trabajadores privados, y no excluirían ni crearían duda respecto a la inclusión de cualquier trabajador que pareciera corresponder propiamente dentro de la categoría de trabajadores «públicos» o «privados».

Consideramos preferible establecer disposiciones de carácter general en contra de la discriminación y no intentar enumerar los tipos de discriminación que debieran prohibirse. Desafortunado sería en verdad que, en virtud de nuestra preocupación por definir aún más el contenido de las disposiciones en contra de la discriminación, incurriésemos de hecho en una limitación del concepto y omitiésemos disposiciones en contra de otras formas de discriminación que podrían originar amenazas igualmente serias contra el derecho de constituir organizaciones libremente.

La redacción del párrafo a) tuvo por objeto cumplir con el propósito que aprobamos. Los términos «los empleadores y los trabajadores» sin distinción de ninguna clase pueden, sin embargo, resultar algo ambiguos en el sentido de que no expresan con claridad si se trata : 1) solamente de que no se haga distinción entre los derechos de los empleadores de constituir o adherirse a organizaciones de empleadores, y los derechos de los trabajadores de constituir o adherirse a organizaciones de trabajadores, o 2) precisamente que no se haga distinción en un grupo o en otro por ningún motivo cualquiera respecto a los individuos trabajadores y a los individuos empleadores. Claro está, por supuesto, que se tuvo en mente el segundo de estos significados al redactar este punto. Sugerimos que podría eliminarse la ambigüedad latente en la redacción, reemplazando ésta con una redacción más sencilla que dijera :

Los empleadores y los trabajadores, sin distinción de ocupación, sexo, color, raza, credo, nacionalidad o ideas políticas, y sin ninguna otra distinción, debieran tener el derecho inviolable de constituir o afiliarse a organizaciones de su elección sin autorización previa.

## 3. c) Sí.

Existen actualmente en Estados Miembros limitaciones al derecho de huelga de los funcionarios públicos, apoyados en la opinión de que a este problema se aplican consideraciones especiales que no se aplican al reconocimiento general de la libertad de asociación y la protección del derecho de organización. En nuestro punto de vista, tal opinión descansa en buen fundamento y, por tanto, no es de desearse que se intente resolver este problema por medio del convenio.

## FINLANDIA

3. a) La respuesta es afirmativa, pero el derecho de constituir organizaciones debiera significar también que los empleadores y los trabajadores, si así lo desean, pueden abstenerse de afiliarse a tales organizaciones. El Estado y las autoridades municipales en función de empleadores no debieran ser miembros de organizaciones de empleadores privados.

b) La respuesta es negativa.

c) La respuesta es afirmativa.

## FRANCIA

3. a) y b) La redacción de a), estando en términos generales, parece preferible a la de b).

c) Sí. Se recordará a este respecto que la constitución de Francia establece que el derecho de huelga se ejercerá dentro de los límites que fija la ley que reglamenta dicho derecho. Una reserva de este género podría considerarse en este caso.

## HUNGRÍA

3. a) y b) La solución que se ofrece en a) parece preferible, por razón de su claridad, la cual excluye la posibilidad de toda distinción. Es de suma importancia, sin embargo, que los derechos previstos en el convenio se garanticen únicamente a aquellas organizaciones que satisfagan las normas de la democracia. Además, las organizaciones de trabajadores debieran beneficiarse mediante la aplicación de estos derechos únicamente cuando incluyan una proporción determinada de trabajadores, proporción que podría fijar la legislación nacional.

c) La disposición que se sugiere en el punto c) debiera incluirse en el convenio.

#### INDIA

3. a) Sí ; pero la reglamentación debiera redactarse de tal manera que establezca con claridad que el derecho de constituir o afiliarse a organizaciones debiera conformarse a las disposiciones en la constitución nacional respecto a la libertad de palabra y de asociación, el derecho de constituir organizaciones y el derecho de asamblea.

c) Sí ; pero debiera decirse con claridad que el reconocimiento del derecho sindical de los funcionarios públicos no implica, de manera alguna, ningún reconocimiento directa o indirectamente del derecho de huelga de dichos funcionarios.

#### MÉXICO

3. a) Sí.

c) No.

#### PAÍSES BAJOS

3. a) Este punto nos parece preferible a 3 b).

c) Las cuestiones relativas al derecho de huelga no se han considerado hasta ahora para los fines del propuesto convenio ; por tanto, no debiera incluirse una disposición relativa al derecho de huelga.

#### REINO UNIDO

3. Se considera una fórmula general tal como la indicada en 3 a) preferible a la enumeración, tal como se hace en 3 b) por las razones expresadas en las páginas 7-8 del cuestionario. La disposición debiera redactarse de tal manera que se mantenga el derecho de las organizaciones de decidir en cuanto a aceptar o rechazar las solicitudes de ingreso.

3. c) No parece existir razón alguna en virtud de la cual el reconocimiento, mediante la reglamentación internacional, del derecho de organización de los funcionarios públicos debiera prejuzgar la cuestión de su derecho de huelga, pero no hay oposición a que se incluya una disposición que declare que no se prejuzga en nada dicha cuestión.

## SUECIA

3. a) Sí.

c) Puesto que la cuestión del derecho de huelga de los funcionarios no parece estar ligada directamente al derecho de organización, dicha cuestión no debiera tratarse en el convenio.

## SUIZA

3. a) Los empleadores y los trabajadores, sin distinción de ninguna clase, debieran tener el derecho inviolable de constituir o de afiliarse a organizaciones de su elección sin autorización previa.

b) Toda enumeración, tal como la que se hace en b), sería tan solo limitativa y podría correrse el riesgo de provocar, como consecuencia, discusiones tales que podrían perturbar la paz social.

Nos agradaría que en el convenio figurasen los dos derechos siguientes : el derecho de los empleadores y de los trabajadores de asociarse y, como corolario de ese derecho, el de abstenerse de asociarse. Se dice, es cierto, que la simple afirmación del derecho de asociarse salvaguarda plenamente el derecho de no asociarse. Sin embargo, nos parecería conveniente que se expresara claramente este principio. De hecho esta cuestión ya fué el objeto de discusiones en el seno de la comisión de libertad de asociación el verano pasado en Ginebra.

c) Estimamos que es necesario estipular que el reconocimiento por la reglamentación internacional del derecho de organización de los funcionarios no debiera prejuzgar en nada respecto de la cuestión del derecho de huelga de los funcionarios. La ley federal del 30 de junio de 1937 relativa al estatuto de los funcionarios dispone específicamente que a los funcionarios les está garantizado el derecho de organización dentro de los límites fijados por la Constitución federal. Sin embargo, les está prohibido declarar la huelga.

## UNIÓN SUDAFRICANA

3. Por las razones que a continuación se expresan detalladamente se considera que toda disposición en un proyecto de convenio que contenga este principio deberá redactarse como sigue :

Los empleadores y los trabajadores tendrán el derecho, sin previa autorización, de constituir o afiliarse a organizaciones para fomentar sus intereses como tales, y cuyas condiciones de ingreso como miembros satisfacen ellos, sujetos únicamente a aquellos requisitos mínimos legales y obligatorios que fija la autoridad nacional con el fin de asegurar :

a) La adaptación adecuada a las características del sistema legislativo respecto a la reglamentación de salarios, negociaciones colectivas, y las relaciones del trabajo ; y

b) la protección de los bienes de la organización en contra del abuso y del empleo indebido para fines ilegales o anticonstitucionales ; y

c) la no participación de la organización en actividades no ligadas íntimamente con los fines para los cuales se constituyó dicha organización, por ejemplo, actividades políticas obligatorias.

Se considera que al redactarse disposiciones de este género el uso de palabras expletivas tales como « inviolable » se debiera evitar. Pues se da oportunidad a que se atribuya a las palabras un significado distinto del que quisieron darles las partes contratantes. Y, de manera particular, es inconveniente emplear una fraseología imprecisa e indefinida y luego tener que proceder a delimitar su alcance como se hizo, por ejemplo, en el caso de la resolución adoptada en el 30ª reunión, en que fué necesario excluir una disposición en un convenio colectivo que estipulaba la obligación de afiliarse a una organización determinada. Tal afiliación obligatoria parece estar en conflicto con la frase « el derecho inviolable de constituir o de afiliarse . . . a las organizaciones de su elección ».

Los términos « constituir las organizaciones » también son demasiado vagos. Parece que en las resoluciones adoptadas en la 30ª reunión se tiene la intención de reconocer el derecho de los trabajadores como tales de constituir « sindicatos » para proteger sus intereses como « trabajadores » y el derecho de los « empleadores » de constituir « organizaciones de empleadores » para reglamentar las relaciones entre ellos y sus empleados. El derecho de ambos, empleadores y trabajadores, de constituir organizaciones para cualquier otro fin debiera ser el mismo derecho que exista para el ciudadano ordinario.

Se estima que todo convenio debiera referirse únicamente a las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores en su carácter de organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores como tales. Su finalidad debiera ser el fomento de los intereses de los trabajadores o de los empleadores en la empresa, industria, oficio u ocupación de que se trate y la reglamentación de las relaciones entre ellos. Sería preferible

precisar la intención que se tiene. Los términos « de su elección » no apegan a la realidad y debieran suprimirse. De hecho, en la práctica los empleadores o los trabajadores que directamente constituyen las diversas organizaciones imponen considerables limitaciones al derecho de « elección ». Este derecho de « elección » se aplicaría igualmente a la creación de nuevas organizaciones.

Resulta impráctico conceder la libertad completa a cualesquier empleadores o trabajadores de constituir organizaciones suyas sencillamente cuando y como les plazca. El derecho fundamental de ambos, trabajadores y empleadores, de constituir organizaciones para fomentar y proteger sus respectivos intereses debe mantenerse, pero una reglamentación adecuada es esencial para lograr su propósito que es la negociación colectiva fructífera ; y cualquier convenio que se adopte debiera específicamente reconocer esto. Las diferencias de raza, costumbres, etapa de desarrollo social y económico y educación entre varios grupos de población son tales que en algunos países las dificultades de interpretación entre diversos grupos dentro de la misma región geográfica hacen que la mezcla de personas de tales grupos dentro de la misma organización resulte cosa impráctica. Esto es aún más cierto cuando un sector considerable de la población va surgiendo lentamente hacia una etapa de mayor desarrollo social y económico. Si existiera un « derecho inviolable » de afiliarse a una organización « de su elección » en tales países, los sectores de la población menos desarrollados que han tenido una experiencia muy limitada o ninguna en tales asuntos, pero que sin embargo numéricamente constituirían el grupo mayoritario, podrían adquirir el control de organizaciones establecidas hace años que ya cuentan con una larga experiencia.

La libertad de « elección » debiera restringirse a las organizaciones establecidas según el diseño en que se encuentran organizadas las relaciones del trabajo en el país en vista de que la principal función de las organizaciones patronales y de los sindicatos obreros es la negociación colectiva. Los conflictos de jurisdicción disipan las energías y los bienes de tales organizaciones y producen un ambiente en que se dificulta seriamente la negociación colectiva. El derecho del trabajador y del empleador de constituir organizaciones debiera garantizarse.

3. c) El derecho de los funcionarios de constituir organizaciones debiera sujetarse a principios semejantes a aquellos que se aplican en el caso de las personas no funcionarios, en cuanto se

refiere a la agrupación de diferentes elementos raciales y culturales, pero debe hacerse una distinción entre las organizaciones de funcionarios del Estado y otras organizaciones de funcionarios públicos. Las primeras no debieran tener ingerencia en el diseño legislativo común que comprende la negociación colectiva, ni debieran tener el derecho de huelga ; los funcionarios públicos al servicio de autoridades municipales o locales debieran generalmente quedar incluidos dentro del ámbito de la negociación colectiva, pero no debieran tener el derecho de huelga cuando trabajen en « servicios esenciales », a saber, servicios para la comunidad, tales como el suministro de luz, fuerza eléctrica, agua, servicios de saneamiento y extinción de incendios.

### III. Funcionamiento de las organizaciones

4. a) *¿ Se considera que sería deseable prever que las organizaciones de empleadores y de trabajadores debieran tener el derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos, de organizar sus actividades y formular su programa de acción ?*

b) *¿ Se considera que sería deseable prever además que las autoridades públicas debieran abstenerse de toda intervención susceptible de limitar ese derecho o de entorpecer su ejercicio legal ?*

#### AUSTRALIA

4. a) Sí. Este punto es fundamental para el concepto en que descansa el derecho de libertad de asociación tal como se entiende en Australia.

b) Sí. Se hace observar que la resolución de la Comisión en la 30ª reunión, en que se funda este punto, se adoptó con tan sólo tres votos contrarios « a fin de salvaguardar, de una parte, el respeto a la legalidad y de garantizar, por otro lado, el pleno reconocimiento del derecho de organización y de su ejercicio ».

#### AUSTRIA

4. a) y b) En principio, la respuesta a ambas preguntas tiene que ser afirmativa, pues de otra manera la completa independencia que se desea para las organizaciones de empleadores y de trabajadores no podría asegurarse.

Sin embargo, las disposiciones que se expresan en *a)* y *b)* no debieran dispensar a las organizaciones de su obligación de observar las formalidades administrativas que establece la legislación nacional, por ejemplo, aquellas que se refieren a cuestiones, que por otra parte forzosamente incluirían los estatutos, tales como la comunicación con los nombres de los miembros de la mesa directiva, de la organización y la convocatoria para asambleas generales. Estas formalidades administrativas, que prevé en Austria la ley relativa a organizaciones, de ninguna manera restringen la libertad de asociación. Los términos «ejercicio legal» que se encuentran en el punto *b)* parecen ser adecuados para asegurar la observación de tales formalidades administrativas.

#### BÉLGICA

4. *a)* Las organizaciones de empleadores y de trabajadores debieran tener el derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos, de organizar sus actividades y de formular su programa de acción; este derecho da efecto al principio de libertad de asociación. Por medio de sus estatutos y reglamentos, que los miembros debieran poder aprobar o aceptar en completa libertad, deben tener la oportunidad de determinar cómo harán uso de su derecho de organización.

Mediante la libre designación de instancias que, en distintas escalas, tengan a su cargo la gestión y dirección, los miembros deberán encontrar la posibilidad plena de participar de manera activa en la vida de su organización y de orientar su acción de conformidad con la voluntad de la mayoría de los afiliados.

Por medio de la elaboración de sus programas de acción, las organizaciones de trabajadores y de empleadores debieran hallarse capacitadas para progresar y atraer nuevos afiliados dispuestos a colaborar para la realización de los fines propuestos.

*b)* Sería menester prever que las autoridades públicas debieran abstenerse de toda intervención susceptible de limitar ese derecho o de entorpecer su ejercicio.

#### BULGARIA

4. *a)* Sí.

*b)* Sí.

#### CANADÁ

4. *a)* Respuesta afirmativa.

*b)* Respuesta afirmativa.

## CHINA

4. a) Sí.

b) No. En el caso de cualquier intervención que limite este derecho o entorpezca su ejercicio, los empleadores y los trabajadores respectivamente tienen el derecho de pedir a las autoridades públicas que intervengan.

## DINAMARCA

4. a) Sí.

b) Sí.

## ECUADOR

4. a) Sí.

b) Sí, siempre que su ejercicio no comprometa a la seguridad del Estado y desenvuelva sus finalidades con medios lícitos y no contrarios ni a la Constitución ni a las buenas costumbres.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

4. a) Sí.

Los derechos que se especifican parecen ser aspectos inherentes del derecho de asociarse libremente. A menos que los miembros de las organizaciones puedan decidir por sí mismos las bases en que fundan su organización y puedan determinar democráticamente como quedará constituida y como habrá de funcionar, todo derecho de organización resultaría una vana teoría, de escasa importancia como principio o de poco valor práctico.

b) Sí.

Si a los miembros de las organizaciones se les han de conceder los derechos mencionados en el punto 4 a), entonces los gobiernos de los miembros debieran abstenerse de la negación de tales derechos. Por lo tanto, parece apropiado y deseable declarar expresamente que «debieran abstenerse de toda intervención susceptible de limitar ese derecho». De igual manera, parece conveniente indicar expresamente que los gobiernos Miembros no pueden efectuar indirectamente tal propósito entorpeciendo el funcionamiento efectivo de las organizaciones. Creemos, además, que el calificativo «legal» debiera incluirse (tal como se encuentra en la redacción propuesta) porque estimamos que es importante reconocer que las organizaciones constituidas por individuos libremente asociados, democráticas en su constitución y acción, están, a la vez que los individuos mismos, sujetas a las leyes generales de la comunidad, Estado o nación.

## FINLANDIA

4. a) La respuesta es afirmativa, siempre que el término « legal » en este texto implique (según la intención de la comisión), que las organizaciones profesionales, así como otras colectividades organizadas tienen la obligación, al ejercer sus derechos, de observar la legislación general del país, legislación que, por su propia definición obliga a toda persona.

## FRANCIA

4. a) Sí, a condición de que las organizaciones sindicales se comprometan a respetar los reglamentos fundamentales del derecho público.

b) Sí.

## HUNGRÍA

4. a) Sí.

b) Sí.

## INDIA

4. a) y b) Sí ; sería deseable disponer que las organizaciones de empleadores y de trabajadores debieran tener « el derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos, de organizar sus actividades y formular su programa de acción », siempre que observen métodos francos, estrictamente pacíficos y dentro de la ley, y que no haya en ellos la intención, de manera alguna, de intervenir en el ejercicio de semejantes derechos por otras personas y organizaciones.

## MÉXICO

4. a) Sí.

b) Sí.

## PAÍSES BAJOS

4. a) Sí.

b) Sí.

## REINO UNIDO

4. a) Sí.

b) Sí.

## SUECIA

4. a) Sí.

b) Sí.

Los términos «ejercicio legal», sin embargo, son algo vagos, y podrían no excluir la adopción de legislaciones especiales mediante las cuales las autoridades públicas podrían intervenir en el funcionamiento de las organizaciones. El texto del convenio debiera redactarse de tal manera que se elimine la posibilidad de semejante interpretación y aplicación de los términos.

## SUIZA

4. a) En nuestro parecer, sería deseable disponer que las organizaciones de empleadores y de trabajadores debieran tener el derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos, de organizar sus actividades y formular su programa de acción. Además, este derecho está plenamente reconocido en Suiza, siempre que, de conformidad con los términos del artículo 56 de la Constitución federal, los fines y los métodos de las organizaciones no sean contrarios a la ley o peligrosos para el Estado.

b) Estimamos que las autoridades públicas debieran abstenerse de toda intervención susceptible de limitar ese derecho o de entorpecer su ejercicio legal, en la inteligencia de que el término «legal» habrá de interpretarse en el sentido de que las organizaciones profesionales, del mismo modo que las demás colectividades organizadas, deben respetar, en el ejercicio de sus derechos, las leyes generales del país. Además, encontramos este principio fundamental ya expresado en el artículo 41, párrafo 2, de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

## UNIÓN SUDAFRICANA

4. a) y b) Es evidente que las organizaciones de empleadores y trabajadores debieran tener el derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos. De igual manera, debieran tener el derecho de formular su programa de acción, y organizar sus actividades, siempre que éstas observen los términos de sus propios estatutos y reglamentos administrativos y se conformen, también, a lo que es lícito para organizaciones de esta naturaleza.

Si mediante el texto propuesto se quiere dar a entender que las organizaciones de empleadores y los sindicatos obreros debieran tener la libertad de incluir en sus estatutos disposiciones ajenas al propósito principal de tales organizaciones, entonces el gobierno de la Unión Sudafricana se opondría fundamentalmente a tales disposiciones. Teniendo en cuenta el verdadero propósito de la estructura entera — a saber organizaciones representativas para reglamentar las condiciones del empleo por medio de negociaciones colectivas — es esencial que exista una reglamentación ordenada de los fines y funcionamiento de tales organizaciones. De otra manera se pondría en peligro la estructura entera.

Es interesante observar que la Federación sindical mundial en su proyecto de resolución sometido al Consejo económico y social se daba cuenta de la necesidad que existe de semejante reglamentación. En el párrafo 2 del proyecto de resolución que aparece en la página 138 del Informe VII, *Libertad sindical y relaciones del trabajo*, examinado en la 30ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la F.S.M. expresó su punto de vista en estos términos :

Las organizaciones sindicales deben poder administrarse, deliberar y decidir libremente sobre las cuestiones de su competencia conforme a las leyes y a sus estatutos, sin ingerencia en su funcionamiento de los órganos gubernamentales o administrativos.

Ahora bien, puesto que las « organizaciones de empleadores » y los « sindicatos obreros » cuando colaboran en negociaciones para concluir convenios se convierten en organizaciones casi legislativas y, de hecho, ejercen funciones de carácter semijudicial, se considera esencial que exista una reglamentación ordenada y que sus estatutos y reglamentos se apeguen a ciertos principios fundamentales.

La legislación de la Unión Sudafricana dispone, por ejemplo, que, para poder efectuar su registro, toda « organización de empleadores » o « sindicato obrero » debe incluir en sus estatutos disposiciones relativas a cuestiones tales como : requisitos de ingreso, fijación de cuotas, designación, remoción y obligaciones de sus funcionarios, convocación y funcionamiento de las asambleas, contabilidad, inspección de la contabilidad, informe sobre finanzas debidamente inspeccionado que deberá someterse a los miembros una vez cada año ; circunstancias en que una persona pierde sus derechos de miembro ; enmienda de los estatutos, etc. Todas estas cuestiones tienen como fin asegurar la reglamen-

tación ordenada de los órganos que ejercen una función importante. Existe una autoridad superior que puede negar la inscripción si cualquiera de las disposiciones en los estatutos es irrazonable respecto a los miembros o al público. En contra de tal negación existe el recurso de apelación ante las cortes.

Todas estas disposiciones tienen por objeto la reglamentación ordenada y no parece que puedan considerarse como «intervención susceptible de limitar ese derecho o de entorpecer su ejercicio legal». Si a este respecto hubiese alguna duda, es importante que cualquier convenio ponga en claro esta cuestión, pues el gobierno de la Unión Sudafricana, con fundamento en su larga experiencia, está convencido de que sin tal reglamentación ordenada el sistema entero se encontraría en peligro.

Hay aún otro aspecto de la cuestión. La ley de conciliación industrial de Sudáfrica prohíbe que cualquier organización de empleadores o sindicato obrero delegue en otra persona u órgano la facultad de participar en una votación, o de participar, continuar o discontinuar cualquier paro patronal o huelga. Se considera que en tales asuntos el método democrático indicado requiere que las organizaciones mismas, de acuerdo con sus estatutos, adopten la decisión respectiva. Por ejemplo, sería completamente indebido que una confederación de organizaciones de empleadores tuviera la facultad de decidir que tal o cual organización de empleadores debiera declarar un paro patronal. De igual manera, una federación de sindicatos obreros no debiera tener el derecho de declarar la huelga en cualesquiera de una o más industrias. En ambos casos, son los miembros de las organizaciones interesadas quienes debieran adoptar sus propias decisiones.

En todo convenio, por tanto, el párrafo 2 de la resolución sobre libertad de asociación debiera redactarse más o menos en estos términos :

Las organizaciones de empleadores y trabajadores tendrán, de conformidad con la legislación nacional, el derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos, etc.

Así pues, la respuesta a la pregunta es afirmativa, sujeta únicamente a ese mínimo de requisitos legales obligatorios que garantice :

a) la adaptación adecuada a los requisitos del diseño legislativo respecto a reglamentación de salarios, negociaciones colectivas y reglamentación industrial ;

b) la protección de los bienes de las organizaciones en contra de la malversación de fondos o su empleo para fines ilícitos o anticonstitucionales o para aquellos fines, propósitos u otras actividades (en particular la participación obligatoria en actividades políticas) no suficientemente ligados a los fines para los cuales se fundaron dichas organizaciones, a saber, para tratar las cuestiones relacionadas u originadas por el empleo.

#### IV. Disolución y suspensión de las organizaciones

5. *¿ Se considera que sería deseable estipular que las organizaciones de empleadores y de trabajadores no debieran estar sujetas a disolución o a suspensión por vía administrativa ?*

##### AUSTRALIA

5. Sí, en el sentido en que se expresa en el informe de la Comisión en la 30ª reunión. De conformidad con la ley de conciliación y arbitraje de la Federación, y con algunas leyes de arbitraje de los Estados, en algunas circunstancias se han adoptado disposiciones para la suspensión o nulificación por la Corte de fallos y sentencias aplicables a las organizaciones, y aun para la cancelación del registro de las organizaciones. El objeto de esta última medida es detener a las organizaciones, durante el tiempo en que la Corte mantenga vigente su sentencia, en sus gestiones para obtener condiciones de empleo en virtud de fallos dados por la Corte, lo cual, de conformidad con el sistema australiano, se considera una actividad sindical normal.

##### AUSTRIA

5. No es posible dar una respuesta afirmativa a esta pregunta en la forma general en que está redactada. Debiera existir la posibilidad, que existe en el caso de cualquier otra asociación de individuos, de disolver o suspender las organizaciones de empleadores y de trabajadores cuando contravengan la legislación nacional vigente. De conformidad con la ley de asociaciones de Austria, una organización (organización profesional) puede ser disuelta por la autoridad administrativa cuando adopte decisiones o medidas contrarias a la ley penal o mediante las cuales, debido a su contenido o forma, adquiera facultades

en asuntos de la competencia de la autoridad legislativa o ejecutiva, o cuando la organización traspasa los límites de su campo de acción fijados en sus estatutos, o cuando, de manera general, ya no llena los requisitos necesarios para su existencia legal. La orden de disolución o suspensión que dicte la autoridad administrativa puede ser objeto de una apelación ante la Corte constitucional.

En vista de estas obligaciones, que con seguridad existen en otros países, parece deseable que la disposición que trate esta cuestión en el convenio quede redactada en los términos siguientes :

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores no debieran estar sujetas a disolución o a suspensión por vía administrativa, excepto cuando sus actividades son contrarias a la legislación nacional en vigor.

#### BÉLGICA

5. Sería deseable estipular que las organizaciones de empleadores y de trabajadores no debieran estar sujetas a disolución o a suspensión por vía administrativa.

#### BULGARIA

5. Sí.

#### CANADÁ

5. Sí.

#### CHINA

5. Sí, sería deseable estipular que las organizaciones de empleadores y de trabajadores no debieran estar sujetas a disolución o a suspensión en sus actividades por vía administrativa, con excepción de los casos especiales que debieran quedar excluidos de esta disposición.

#### DINAMARCA <sup>1</sup>

5. El gobierno de Dinamarca hace observar que el artículo 85 de la Ley constitucional del país dice lo siguiente :

Los ciudadanos tienen el derecho, sin previa autorización, de constituir organizaciones que persigan un fin lícito. Ninguna organización puede ser disuelta por acción gubernamental. No obstante ello, una

---

<sup>1</sup> La respuesta de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es afirmativa.

organización puede quedar provisionalmente prohibida, pero es menester iniciar en seguida el respectivo proceso para efectuar su disolución.

Se desprende de esta disposición que una organización puede estar prohibida temporalmente, pero que cuando esto ocurre es menester iniciar inmediatamente en las cortes el proceso respectivo contra la organización en que se reclama su disolución. Reservamos nuestra posición en cuanto a saber si, de conformidad con la situación en Dinamarca, hay lugar para beneficiar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores mediante una protección a este respecto que iría más allá de lo que actualmente concede el artículo 85 de la Constitución de Dinamarca.

#### ECUADOR

5. Sí; para proceder a su suspensión o disolución se debe procurar la instauración de medios judiciales.

#### ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

5. Sí. Esta disposición parece constituir una precaución adecuada de conformidad con los principios de 4 a) y 4 b) citados arriba.

Si existiese la posibilidad de la disolución o suspensión de las organizaciones de empleadores y de trabajadores por vía administrativa, entonces la protección de los derechos ya garantizados resultaría inadecuadamente salvaguardada. Derechos de importancia tan fundamental no debieran estar sujetos a la negación sin que exista la oportunidad para la presentación pública de hechos y argumentos.

#### FINLANDIA

5. La respuesta es afirmativa.

#### FRANCIA

5. Sí. (Esta disposición implica que las organizaciones sindicales de empleadores y de trabajadores no pueden ser disueltas sino por vía judicial.)

#### HUNGRÍA

5. Sí.

## INDIA

5. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores no debieran estar sujetas a disolución o a suspensión excepto mediante el procedimiento judicial normal.

## MÉXICO

5. Sí.

## PAÍSES BAJOS

5. Sí, entendiéndose que en el texto «vía administrativa» significa también vía que no sea la legislativa o judicial.

## REINO UNIDO

5. Sí.

## SUECIA

5. Sí.

## SUIZA

5. La disolución y la suspensión de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en nuestro parecer, deben quedar excluidas, excepto, por supuesto, en el caso en que la existencia del Estado se vería en peligro o en el caso en que ciertas asociaciones intentarían acaparar ilícitamente todos los derechos en detrimento de otras organizaciones, y con la reserva de los casos previstos en el derecho civil. Pues los artículos 77 y 78 del Código civil suizo estipulan que la asociación queda disuelta en pleno derecho cuando es insolvente, cuando su mesa directiva no puede constituirse de conformidad con sus estatutos, o cuando el fin que persigue la asociación es ilícito o contrario a las buenas costumbres.

## UNIÓN SUDAFRICANA

5. Sí; excepto en el caso en que la suspensión o disolución se efectúe en virtud de una autoridad legislativa específica, de conformidad con la Constitución del país interesado, que establece con claridad las condiciones en que puede efectuarse la suspensión o disolución y que establece el derecho al recurso de apelación ante los tribunales de justicia contra tales decisiones administrativas.

Esta observación no se refiere a la acción llamada « cancelación del registro ». En la Unión Sudafricana, los empleadores y los trabajadores siempre han disfrutado de libertad para constituir organizaciones. Sin embargo, estas organizaciones no pertenecen al sistema legal de relaciones obreropatronales, a menos que estén « registradas » — es decir, a menos que de hecho sean representativas y se conformen a la reglamentación ordenada que prescribe la ley. No existe, por ejemplo, razón alguna en virtud de la cual una organización de empleadores o un sindicato obrero que se vuelve insolvente no debiera estar sujeto a la legislación nacional aplicable para liquidar tal empresa insolvente.

Con las reservas anteriores, el gobierno de la Unión Sudafricana expresa su conformidad con el principio de que tales organizaciones no debieran estar sujetas a disolución o suspensión arbitraria por vía administrativa únicamente. Una acción de este género debiera tener la ley como autoridad y debiera existir el recurso de apelación ante los tribunales del Estado interesado.

#### **V. Federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores**

6. *¿ Se considera que sería deseable prever que las organizaciones de empleadores y de trabajadores debieran tener el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores ?*

#### **AUSTRALIA**

6. Sí. Esto constituye la extensión lógica de los derechos que debieran concederse tanto en el dominio local como nacional.

#### **AUSTRIA**

6. Sí. La inclusión de semejante disposición, sencillamente legaliza la situación *de facto* que ha existido durante largo tiempo.

## BÉLGICA

6. No podemos concebir que la respuesta a esta pregunta pueda ser negativa, pues equivaldría en el dominio nacional a la negación de toda posibilidad de organización.

El derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores debiera reconocerse igualmente para las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

## BULGARIA

6. Sí.

## CANADÁ

6. Sí.

## CHINA

6. Sí.

## DINAMARCA

6. Sí.

## ECUADOR

6. Sí. Se debe garantizar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores el derecho de constituir federaciones y confederaciones dentro de cada país. Débese, asimismo, reconocer el derecho para afiliarse a confederaciones internacionales, siempre que queden a salvo la soberanía, seguridad y dignidad del país, quedando los sindicatos y las asociaciones en libertad de no acatar consignas de organizaciones internacionales que entrañen perjuicios para la nación a la que pertenece la asociación, sindicato u organización. Si se produjera pugna entre la confederación y la entidad afiliada, se someterá la resolución al fallo de un tribunal internacional.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

6. Sí. Esto parece ser tan solo la extensión lógica de las disposiciones anteriores. Si las organizaciones de empleadores y de trabajadores han de disfrutar los mismos derechos, tanto en el terreno internacional como en el nacional, estimamos que tales organizaciones debieran disfrutar del derecho de libertad de asociación en el plano internacional y que el reconocimiento de este derecho es importante y se conforma a la aprobación general respecto a la asociación internacional para asuntos políticos.

## FINLANDIA

6. La respuesta es afirmativa.

## FRANCIA

6. Sí.

## HUNGRÍA

6. Sí.

## INDIA

6. Sí, siempre que el ejercicio de este derecho no perjudique de manera alguna la seguridad del Estado.

## MÉXICO

6. Sí.

## PAÍSES BAJOS

6. Sí.

## REINO UNIDO

6. Sí.

## SUECIA

6. Sí.

## SUIZA

6. A condición de que se mantengan siempre dentro de los límites de la legalidad, las organizaciones de empleadores y de trabajadores debieran tener el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores.

## UNIÓN SUDAFRICANA

6. Sí ; siempre que se exprese con claridad que una federación de este género es de carácter consultivo y que se ocupa esencialmente de lograr los fines que persiguen las organizaciones de empleadores y de trabajadores. No deberá tener facultad alguna para dirigir la política de ninguna organización afiliada y las condiciones para afiliarse no deberán afectar la independencia de acción de dichas organizaciones. Por ejemplo, sería del todo indebido que una federación de organizaciones de empleadores

pudiera decidir que cualquier organización afiliada debiese declarar un paro patronal o rehusarse a conceder un aumento de salarios. De igual manera, una federación de sindicatos no debiera estar facultada para declarar la huelga. En cada caso, la decisión debiera ser de la competencia de la propia organización interesada.

En el caso en que la federación exista para fines esencialmente distintos de aquellos para los cuales fueron constituídas las organizaciones, entonces es obvio que la afiliación puede implicar erogaciones de fondos de la organización para fines que probablemente no apoyen todos los miembros y en el caso en que concurren estos factores en la afiliación, la *autoridad nacional* debiera tener la facultad de pedir la cancelación de afiliación o, en ausencia de ésta, retirar el reconocimiento legal a la organización afectada.

Cualquier disposición a este respecto incluida en un proyecto de convenio podría redactarse así :

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores tendrán el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores, siempre que tal federación o afiliación de ninguna manera imponga a la organización limitaciones a su libertad de acción según sus propios estatutos o facultad de establecer su programa de acción, y siempre que dichas organizaciones existan esencialmente para fomentar los mismos fines que persiguen dichas organizaciones.

#### VI. Garantías relativas a las federaciones y confederaciones

7. *¿ Se considera que sería deseable prever que las garantías relativas a la constitución, funcionamiento, disolución y suspensión de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que se refieren los puntos 3, 4 y 5 de este cuestionario, debieran aplicarse a las federaciones y confederaciones de empleadores y de trabajadores ?*

AUSTRALIA

7. Sí.

AUSTRIA

7. Sí. Sin embargo, las reservas hechas en las respuestas a los puntos II 3., y III 4., deben aplicarse en este caso también.

## BÉLGICA

7. Todo lo que es válido para las organizaciones de trabajadores y de empleadores es igualmente válido para sus federaciones y confederaciones.

Compete a las organizaciones mismas decidir si desean limitarse al terreno regional, profesional o industrial, federarse o pertenecer a una central, o afiliarse a una confederación.

Cada una de estas organizaciones debe tener el mismo derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos, de organizar su funcionamiento y de formular su programa de acción.

## BULGARIA

7. Sí.

## CANADÁ

7. Sí.

## CHINA

7. Sí.

## DINAMARCA

7. Sí.

## ECUADOR

7. Se estima que no existe dificultad alguna que lo impida y obste el reconocimiento de esos derechos a esas confederaciones y federaciones.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

7. Sí.

Nuestras respuestas a los puntos 3, 4 y 5, junto con nuestra respuesta al punto 6, explican de manera satisfactoria las razones en que se funda nuestra respuesta afirmativa al punto 7.

Consideramos que se entiende unánimemente que las disposiciones discutidas en los puntos 4 b) y 5, se aplican a gobiernos Miembros y no a autoridades internacionales públicas. Si no existe tal inteligencia unánime, desearíamos expresar nuestra opinión : 1) que evidentemente queda fuera de la competencia

de la Organización Internacional del Trabajo limitar de cualquier manera las facultades de las Naciones Unidas o de cualquier otra autoridad internacional pública semejante conexa que exista o pueda existir, y 2) que a todas luces es indebido, de igual manera, que un convenio proclame cualquier principio respecto a la limitación de tales facultades.

## FINLANDIA

7. La respuesta es afirmativa.

## FRANCIA

7. Sí, con las reservas expresadas en los puntos 4 a) y 5.

## HUNGRÍA

7. Sí.

## INDIA

7. Sí.

## MÉXICO

7. Sí.

## PAÍSES BAJOS

7. Sí.

## REINO UNIDO

7. Sí.

## SUECIA

7. Sí.

## SUIZA

7. Las garantías aseguradas a las organizaciones de empleadores y de trabajadores según las respuestas 3, 4 y 5, debieran aplicarse a las federaciones y confederaciones de empleadores y de trabajadores, a menos que la legislación nacional se oponga a ello.

## UNIÓN SUDAFRICANA

7. No.

**VII. Personalidad jurídica de las organizaciones**

8. *¿ Se considera que sería deseable prever que la adquisición de la personalidad jurídica de parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores no debiera estar subordinada a condiciones susceptibles de entorpecer la libertad de asociación definida más arriba ?*

**AUSTRALIA**

8. Sí.

**AUSTRIA**

8. Sí.

De conformidad con la legislación de Austria, las organizaciones de empleadores y de trabajadores automáticamente adquieren la personalidad jurídica al constituirse legal y efectivamente. (Véase la explicación dada en el punto II, 3 a) y b).)

**BÉLGICA**

8. Es evidente que la autoridad que subordinase la adquisición de la personalidad jurídica de parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a cualquier condición susceptible de entorpecer la libertad de asociación — aun cuando organizaciones libres conservasen el derecho de no reclamar la personalidad jurídica — obraría en contra de la libertad de asociación al conferir a las organizaciones que aceptasen conformarse a las condiciones prescritas el beneficio de ventajas derivadas de la personalidad jurídica. Por tanto, hay fundamento para impedir una posibilidad de que los Estados permitan que surja de esta manera cualquier desigualdad entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las cuales deben permanecer enteramente libres y dueñas de su propio destino.

**BULGARIA**

8. Sí.

**CANADÁ**

8. Sí.

**CHINA**

8. No.

## DINAMARCA

8. Sí.

## ECUADOR

8. Se considera que el goce de la personalidad jurídica no debiera limitarse sino por aquellas condiciones que cada Estado imponga, en guarda de su propia seguridad y del bien común de los ciudadanos, debiéndose escoger los medios más sencillos y prácticos para no entorpecer el derecho a la libertad de asociación definida y que se trata de garantizar.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

8. Sí. Esta disposición parece ser un corolario natural del punto 4 a) más arriba.

## FINLANDIA

8. La respuesta es afirmativa, pero debieran tenerse en cuenta aquellas disposiciones formales en la legislación nacional que imponen condiciones que reglamentan la adquisición de la personalidad jurídica de parte de las organizaciones.

## FRANCIA

8. Sí.

## HUNGRÍA

8. Sí.

## INDIA

8. Sí.

## MÉXICO

8. Sí.

## PAÍSES BAJOS

8. Sí.

## REINO UNIDO

8. No hay ninguna objeción a la inclusión de semejante disposición si tal es el parecer general.

## SUECIA

8. Sí.

## SUIZA

8. Sería deseable disponer que la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de empleadores y de trabajadores no debiera estar subordinada a condiciones susceptibles de entorpecer la libertad de asociación. Ello no obstante, la noción de personalidad jurídica varía tanto de un país a otro que nos preguntamos si sería preferible que la reglamentación internacional no incluyese este punto y que lo dejase para ser tratado en una recomendación.

En Suiza, la gran mayoría de los sindicatos obreros están constituidos en forma de asociaciones en el sentido de los artículos 60 y siguientes del Código civil suizo. El artículo 60 estipula :

Las asociaciones políticas, religiosas, científicas, artísticas, de beneficencia, de recreación y otras, que no persigan un fin económico, adquieren la personalidad jurídica en el momento en que expresan en sus estatutos su voluntad de organizarse corporativamente.

## UNIÓN SUDAFRICANA

8. No, por el contrario, si tales organizaciones han de cumplir una función establecida por la ley, dentro de un sistema legislativo nacional que reglamente el trabajo, entonces es menester que el reconocimiento se haga en virtud de tratarse de una organización que se conforma al diseño de la legislación. A las organizaciones que no se conformen al mismo, debiera negárseles la personalidad jurídica. Sólo de esta manera es posible controlar los conflictos de demarcación y de jurisdicción entre las organizaciones e impedir la explotación de la mayoría por una minoría organizada. Es obvio que «la libertad de asociación», si es que significa «libertad» en el verdadero sentido de la palabra, significa la libertad de *no adherirse* cuando tal es la voluntad del individuo o cuando menos de la mayoría.

## VIII. Responsabilidades de las organizaciones

9. a) *¿ Se considera que sería oportuno estipular en la reglamentación internacional sobre la libertad de asociación, que la adquisición y el ejercicio de los derechos previstos más arriba no debieran tener como consecuencia el eximir a las organizaciones*

*de empleadores y de trabajadores de sus respectivas responsabilidades y obligaciones?*

o bien,

*b) ¿Se considera que sería preferible reservar una cláusula de tal naturaleza para su inclusión en una reglamentación internacional sobre los convenios colectivos o sobre la conciliación y el arbitraje?*

#### AUSTRALIA

9. a) No. Sería preferible reservar una disposición de tal naturaleza para su inclusión en la reglamentación internacional sobre los convenios colectivos o sobre la conciliación y el arbitraje y, entonces, se intentaría fijar derechos y obligaciones claramente definidos.

b) Sí. (Véase el punto 9 a).)

#### AUSTRIA

9. a) y b) El convenio debiera limitarse a la reglamentación internacional de aquellas cuestiones fundamentales para la libertad de asociación y la protección del derecho sindical, es decir, a cuestiones de organización únicamente. Por lo tanto, los derechos y obligaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y, en consecuencia, sus responsabilidades, debieran dejarse para su inclusión en otros convenios internacionales.

#### BÉLGICA

9. a) Parece difícil admitir una cláusula que se limitaría a expresar que la adquisición y el ejercicio del derecho de organización no debieran tener como consecuencia el eximir a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de sus respectivas responsabilidades y obligaciones; sería menester precisar y definir estas responsabilidades y estas obligaciones.

b) Este punto encontraría un lugar más apropiado dentro de una reglamentación internacional sobre los convenios colectivos o sobre la conciliación y el arbitraje.

#### BULGARIA

9. a) Sí.

b) Sí.

## CANADÁ

9. *a)* Sí.

## CHINA

9. Estamos de acuerdo con *b)*.

## DINAMARCA

9. *a)* Sí.

## ECUADOR

9. *a)* La adquisición y el ejercicio de los derechos previstos más arriba no deben tener — como consecuencia — el eximir a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de sus responsabilidades y obligaciones.

*b)* No parece necesario reservar, para la formulación de una cláusula que contenga lo anterior, una reglamentación internacional independiente y, en consecuencia, se debe procurar que conste en la reglamentación general que garantiza la libertad sindical y de organización.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

9. Aprobamos la alternativa *b)*.

La cláusula, tal como aparece en el punto 9 *a)*, parece carecer de la precisión necesaria para ser incluida en un convenio. Todo intento de precisar y definir su significado nos llevaría prematuramente a considerar en su detalle los problemas respecto a la reglamentación internacional sobre los convenios colectivos o sobre la conciliación y el arbitraje.

## FINLANDIA

9. *a)* La respuesta es afirmativa.

## FRANCIA

9. *a)* y *b)* Parece preferible una cláusula de este género para su inclusión en una reglamentación internacional sobre los convenios colectivos o sobre la conciliación y el arbitraje con la reserva de hacer una redacción menos imprecisa que la adoptada por la Comisión.

## HUNGRÍA

9. La solución expresada en *a)* parece ser la más razonable ya que las organizaciones profesionales tienen que asumir ciertas responsabilidades como resultado directo de los derechos concedidos.

## INDIA

9. *a)* Sí. Todo derecho encuentra su contraparte en alguna obligación. El reconocimiento de un derecho, por lo tanto, debiera ir compensado por el reconocimiento de la responsabilidad correspondiente.

## MÉXICO

9. Estimamos que es preferible no tocar este asunto en la legislación internacional, dejando en libertad a los Estados para tomar las medidas que les convengan.

## PAÍSES BAJOS

9. *a)* La redacción de esta disposición es demasiado vaga. Preferimos la sugerencia en el punto *b)*.

## REINO UNIDO

9. Estimamos que una disposición sobre este asunto podría incluirse en la reglamentación internacional concerniente a la libertad de asociación.

## SUECIA

9. *a)* y *b)* Si la cuestión en el punto *a)* se refiere únicamente a las obligaciones que tienen las organizaciones de cumplir con la legislación existente, tal obligación parecería tan obvia que disposiciones especiales a este respecto resultarían superfluas en el convenio. Sin embargo, puesto que el fin que se persigue en este punto no está expuesto con claridad, sería preferible referir la cuestión de la responsabilidad de las organizaciones para un examen posterior en relación con los preparativos para un convenio sobre la conciliación y el arbitraje o sobre los convenios colectivos.

## SUIZA

9. *b)* En nuestro parecer, una cláusula relativa a las responsabilidades y obligaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores debiera encontrar su lugar en una reglamentación internacional sobre los convenios colectivos o sobre la conciliación y el arbitraje. Debemos hacer observar, sin embargo, que sectores influyentes de nuestro país se inclinarían más bien en favor de la solución en el punto *a)*. En efecto, la reglamentación que se contempla en el punto *b)* excluiría de su campo de acción a numerosas organizaciones a las cuales no se aplican ni los convenios colectivos ni las disposiciones sobre la conciliación y el arbitraje.

## UNIÓN SUDAFRICANA

9. *a)* No.

*b)* No se ve exactamente cuál es el sentido de la frase «no debiera tener como consecuencia el eximir a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de sus responsabilidades y obligaciones». Es obvio que dichas organizaciones estarían sujetas a la legislación general del país y el mero hecho de que están asociadas no afectaría su situación. Por ejemplo, tendrían la responsabilidad de mantenerse solventes.

## B. PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ORGANIZACIÓN

## IX. Garantía del ejercicio del derecho sindical

10. *¿ Se considera que la reglamentación internacional debiera garantizar el ejercicio del derecho sindical ?*

11. *En caso afirmativo, ¿ se considera que la protección del derecho sindical podría ser asegurada en forma efectiva mediante acuerdos mutuos entre empleadores y trabajadores organizados ?*

12. *¿ Se considera que a falta de una garantía plena y efectiva mediante acuerdos mutuos, debieran tomarse medidas adecuadas a fin de proteger el ejercicio del derecho sindical contra todo acto de intimidación, de presión o de restricción, cualquiera que sea su procedencia ?*

## AUSTRALIA

10. Sí. (Véanse las respuestas a los puntos 1 y 2.)
11. Sí.
12. Sí.

## AUSTRIA

10. Sí. Véase la respuesta al punto I, 2.

11 y 12. Para asegurar la protección del derecho de organización, no sería suficiente confiar únicamente en acuerdos mutuos entre organizaciones de empleadores y de trabajadores. La protección del ejercicio del derecho de organización, libre de toda restricción, es muy importante para los empleadores y sobre todo para los trabajadores y debiera garantizarse internacionalmente mediante disposiciones especiales incluidas en el convenio.

## BÉLGICA

10. La reglamentación internacional debiera garantizar el ejercicio del derecho de organización.

11. Esta garantía puede realizarse de manera efectiva mediante acuerdos mutuos entre empleadores y trabajadores organizados.

La reglamentación internacional debiera, por tanto, prever las medidas apropiadas para facilitar tales acuerdos.

La convocación para una Conferencia nacional del trabajo, la consultación dentro de un Consejo paritario central, organismos en cuyo seno los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores tengan la oportunidad de discutir y precisar sus respectivos derechos y obligaciones, pueden conducir a la elaboración de un acuerdo nacional que contenga los principios generales que condicionen el ejercicio del derecho de organización.

Con fundamento en estas directivas generales, comisiones paritarias de industria podrían entonces concluir acuerdos particulares que tomarían en cuenta las necesidades y posibilidades de cada uno de los sectores interesados.

12. Aun en el caso en que la protección del derecho de organización se asegure mediante acuerdos mutuos entre empleadores y trabajadores organizados, debe preverse la

protección del ejercicio del derecho de organización contra todo acto de intimidación, de presión o de restricción, cualquiera que sea su procedencia.

La libertad de asociación debiera asegurar el derecho imprescriptible a los miembros de una organización de empleadores o de trabajadores de reunirse pacíficamente, sin previa autorización, sin tener la obligación de admitir representantes de la autoridad, y únicamente por decisión del Comité que ellos han electo libremente.

Los Estados debieran, además, proteger el derecho de organización dentro de la empresa.

Teniendo en cuenta el hecho de que los representantes de las organizaciones obreras, que trabajan en la empresa, están ligados por un contrato de prestación de servicios que les confiere una posición jurídica de subordinados, los Estados debieran admitir que el delegado sindical debiera disfrutar de una garantía especial respecto al período para la notificación de despido, de tal manera que un empleador no pueda, por su propia voluntad y ejerciendo un derecho contractual, deshacerse con demasiada facilidad de un trabajador que considerase demasiado influyente en la defensa de las reivindicaciones de los trabajadores que representa.

#### BULGARIA

- 10. Sí.
- 11. Sí.
- 12. Sí.

#### CANADÁ

- 10. Sí.
- 11. Sí, en los casos en que la práctica establecida y el grado de organización hagan esto factible.
- 12. Sí.

#### CHINA

- 10. Sí.
- 11. Sí.
- 12. Sí, en este caso, debieran tomarse medidas apropiadas para proteger el ejercicio del derecho de organización contra todo acto de intimidación, de presión o de restricción, cualquiera que sea su procedencia.

## DINAMARCA

10. A la vez que toma en cuenta las respuestas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a este punto<sup>1</sup>, el gobierno de Dinamarca se reserva su opinión en espera de una mayor precisión de la garantía sugerida.

11. Respecto a este punto, el gobierno de Dinamarca sostiene el mismo punto de vista que las organizaciones profesionales<sup>2</sup>.

12. Sí.

## ECUADOR

10. La reglamentación internacional debe garantizar, del modo más amplio y perfecto, el ejercicio del derecho de organización.

11. Sí, siempre que se proceda con sincera voluntad de coordinación y armonización entre los dos elementos de la producción: el trabajo y el capital. Estos acuerdos y entendimientos pondrían término definitivo a los conflictos violentos del trabajo.

12. En el supuesto caso de que no se llegue a un arreglo o acuerdo a que se refiere la pregunta anterior — y aun cuando dicho acuerdo se produjera, en la mejor forma posible — deben tomarse las medidas que se crean adecuadas, a fin de hacer efectiva la protección del derecho de organización contra cualquier motivo de ingerencia, restricción, inconveniente, etc.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

10. Sí.

11. Sí.

12. Sí.

---

<sup>1</sup> La Confederación de empleadores de Dinamarca contesta a este punto en forma negativa, pues no ve como puede hacerse efectiva tal garantía internacional. La Confederación de sindicatos obreros de Dinamarca considera que semejante garantía difícilmente tendría valor alguno.

<sup>2</sup> La Confederación de empleadores de Dinamarca considera que el derecho de organización debiera asegurarse en forma efectiva mediante acuerdos mutuos entre empleadores y trabajadores organizados; ellos y la Confederación de sindicatos obreros de Dinamarca ambos hacen observar que esto es lo que existe en Dinamarca, en virtud del acuerdo de 5 de septiembre de 1899.

## FINLANDIA

- 10. La respuesta es afirmativa.
- 11. La respuesta es afirmativa.
- 12. La respuesta es afirmativa.

## FRANCIA

- 10. Sí.

11. Sí ; los convenios colectivos, de hecho, tienen una función importante que desempeñar en la protección del derecho de organización. Pero esto no debiera constituir la única solución, pues en numerosos países tales acuerdos resultarían insuficientes.

Al estado democrático, protector de las libertades públicas, le compete hacer respetar la libertad sindical, una de las libertades fundamentales en las sociedades modernas. Sería, pues, necesario estipular que en último recurso el Estado permanece el protector del derecho de organización y que es deber suyo, llegada la ocasión, hacerlo respetar.

Sin embargo, una ley, ya sea de origen constitucional o parlamentario, no puede sino establecer los principios generales, y correspondería a los convenios colectivos fijar, en forma más detallada, las condiciones en que puede ejercerse el derecho de organización en el sitio de trabajo.

12. Sí, y especialmente para garantizar a los trabajadores que el hecho de pertenecer o no a una organización sindical no puede tomarse en consideración en relación con su empleo, su continuación en el empleo o su despido.

## HUNGRÍA

- 10. Sí.
- 11. No, pues nada garantiza que semejante acuerdo sea suficiente para abarcar todos los casos o todas las circunstancias.
- 12. Sí.

## INDIA

- 10. Sí.
- 11. Sí.
- 12. Sí.

## MÉXICO

10. Sí.

11 y 12. Preferiríamos que se consignase dicha garantía en la legislación vigente en cada país.

## PAÍSES BAJOS

10. Sí. Sin embargo, puede dudarse de la conveniencia de incluir en un convenio cierto número de principios, tales como los expresados en los puntos 11 y 12, respecto a la protección del derecho de organización, sin incluir a la vez las disposiciones para la aplicación práctica de esos principios, disposiciones que se discutirán por primera vez en la 31ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Sería más lógico incluir ambos los principios y las disposiciones para su aplicación práctica, sin las cuales los principios difícilmente pueden considerarse como definidos con precisión, en un solo convenio. En tal caso, debiera adoptarse un convenio para la libertad de asociación en 1948, y los puntos en el capítulo B del cuestionario y las cuestiones conexas debieran reglamentarse internacionalmente en 1949.

11. Si no se encuentra asegurada, la protección de este derecho se fomentará mediante esta disposición.

12. Sí.

## REINO UNIDO

10-12. Sí, sujeta a consideraciones semejantes a aquéllas expresadas en la respuesta al punto 1. En el Reino Unido, las cuestiones a que se refieren los puntos 10-12 descansan sobre las relaciones que se han desarrollado entre los empleadores y trabajadores organizados, y a la vez que la reglamentación internacional debiera garantizar el ejercicio del derecho de organización, no debiera redactarse ésa en forma tal que se requiera nueva legislación en los casos en que se obtiene el reconocimiento mutuo del derecho de organización de otra manera.

## SUECIA

10. Sí.

11-12. La única forma efectiva para asegurar el derecho de organización es mediante una legislación que garantice a todo ciudadano el derecho incondicional de constituir o de adherirse

a organizaciones, saber, el derecho de organización «positivo». Por otra parte, el derecho «negativo» de no constituir o no adherirse a organizaciones no debiera reglamentarse por la ley. Tampoco debiera reglamentarse el derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de concluir acuerdos mutuos respecto a la protección del derecho de organización.

#### SUIZA

10. Si; no sería posible concebir el reconocimiento del derecho de empleadores y trabajadores de constituir organizaciones libremente, sin asegurar a la vez que el ejercicio de este derecho queda garantizado.

11. La protección del derecho de organización podría asegurarse en forma efectiva mediante acuerdos mutuos entre empleadores y trabajadores organizados.

En Suiza, numerosos convenios colectivos o acuerdos entre organizaciones de empleadores y de trabajadores ya estipulan de manera expresa el reconocimiento del derecho de organización.

12. Estimamos que a falta de una garantía plena, y efectiva mediante acuerdo mutuos, debieran tomarse medidas adecuadas a fin de proteger el ejercicio del derecho de organización contra todo acto de intimidación, de presión o de restricción, cualquiera que sea su procedencia. No obstante ello, la adopción y aplicación de tales medidas no nos parece ser cosa sencilla.

#### UNIÓN SUDAFRICANA

10, 11 y 12. Debieran preverse la protección adecuada contra todo acto de intimidación o de presión en relación con el derecho de constituir organizaciones (véase la sección 78 (1) de la ley sobre la conciliación industrial núm. 36 de 1937) y la protección contra todo acto de intimidación o de presión por razón de participar en actividades lícitas de cualquier organización semejante fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo. Podría tomarse como modelo útil para la elaboración de semejantes disposiciones, la sección 78 (1) y la sección 66 de la ley de la Unión Sudafricana núm. 36 del año 1937.

De igual manera, las organizaciones de empleadores debieran estar libres de todo acto de presión o de intimidación en sus

esfuerzos para constituirse. En la Unión Sudafricana se ha tropezado con esta dificultad.

La protección debiera encontrar su lugar en la legislación y no debiera dejarse a los convenios colectivos, en vista de que, y a mayor abundamiento, dadas las circunstancias, la labor de constituir organizaciones forzosamente tiene que preceder a los convenios colectivos.

**X. Institución de organismos encargados de asegurar el respeto del derecho sindical**

13. *¿ Se considera que la reglamentación internacional debiera comprender la obligación de instituir organismos adecuados para asegurar el respeto del derecho sindical ?*

**AUSTRALIA**

13. Sí ; siempre que se inserte después de la palabra « instituir », la expresión « cuando fuera necesario », tal como lo recomendó la Comisión y lo aprobó la Conferencia en su 30ª reunión.

**AUSTRIA**

13. Sería deseable incluir en el convenio una disposición que imponga a los Estados Miembros la obligación general de prever en su legislación nacional la institución de organismos adecuados para asegurar el respeto del derecho de organización. Sin embargo, sería deseable que no se incluyese en el convenio disposición alguna que trate esta cuestión en detalle, a fin de permitir a los Estados Miembros, al aplicar el convenio, suficiente latitud respecto a la institución de tales organismos ; de hecho, en vista de las diferencias que prevalecen respecto a la competencia de las autoridades administrativas y judiciales, cualquier otra solución podría obstruir la ratificación del convenio.

En Austria, la protección del derecho de organización cae dentro de la competencia de las autoridades administrativas. Pero en vista de que este derecho lo garantiza la Constitución, y con el objeto de evitar una restricción al derecho de organización, puede apelarse la decisión de la autoridad administrativa superior ante el Tribunal constitucional.

## BÉLGICA

13. Parece que la reglamentación internacional debiera prever la institución, bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo, de un organismo adecuado para asegurar el respeto del derecho de organización.

## BULGARIA

13. Sí.

## CANADÁ

13. Respuesta afirmativa.

## CHINA

13. Sí.

## DINAMARCA

13. Sí.

## ECUADOR

13. Se estima conveniente e indispensable la creación de un organismo nacional integrado por representantes de los empleadores, de los trabajadores y representantes del Estado, que garantice el respeto del derecho de organización. Este organismo debe ser objeto de una reglamentación.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

13. Sí, cuando sea necesario para asegurar el respeto del derecho de organización.

## FINLANDIA

13. En vista de que aún no se determinan ni la organización ni las obligaciones del organismo mencionado, es difícil adoptar alguna actitud respecto a esta cuestión.

## FRANCIA

13. Convendría examinar si esta sugerencia debiera o no realizarse dentro del campo de acción de la Organización Internacional del Trabajo.

## HUNGRÍA

13. Sí.

## INDIA

13. Sí.

## MÉXICO

13. Una vez establecida esta garantía en la legislación nacional, los países determinarán las medidas adecuadas para reclamar violaciones a la misma.

## PAÍSES BAJOS

13. El principio de que estos organismos debieran existir en cada país encontraría su lugar apropiado en un convenio. Debería dejarse a cada país, sin embargo, el determinar qué agencia independiente de la administración debiera encargarse de estas obligaciones.

## REINO UNIDO

13. Tal disposición no sería apropiada a las condiciones en el Reino Unido.

## SUECIA

13. En Suecia, esta cuestión compete en primera instancia a las organizaciones mismas. La fuerza de las organizaciones, sin duda, es tal, que éstas son plenamente capaces de asegurar el respeto del derecho de organización. En caso de una disputa, un tribunal del trabajo puede examinar la cuestión, por ejemplo, un tribunal especial que se encargue principalmente de conflictos relativos a la interpretación y aplicación de los convenios colectivos existentes. Si el tribunal llegase a la conclusión de que el derecho de organización ha sido violado, la parte culpable tiene la obligación de pagar compensación por todo daño que haya causado con dicha violación. El gobierno de Suecia no se encuentra en posición de determinar si en otros países se hacen necesarias disposiciones tales como las que se sugieren. El convenio debería redactarse en tal forma que permita que se practique la inspección de que se trata por organismos adecuados existentes.

## SUIZA

13. No favorecemos la idea de una reglamentación internacional que incluya la obligación de instituir organismos adecuados para asegurar el respeto al derecho de organización, en el caso en que esta idea resulte en la creación de un organismo internacional de control de la libertad sindical.

En nuestro país compete a los tribunales públicos pronunciarse sobre las violaciones a la libertad sindical en contravención de disposiciones del Código civil o del Código penal suizo.

## UNIÓN SUDAFRICANA

13. La expresión « organismos adecuados » no es clara. El « derecho » debiera incluirse en la legislación nacional, dejando que los tribunales del país sancionaran las violaciones a la ley.

\* \* \*

14. *¿ Hay alguna propuesta o sugerión que hacer sobre cualquier punto relativo a las cuestiones de libertad de asociación y protección del derecho sindical, que no haya sido mencionado en el presente cuestionario ?*

## BÉLGICA

14. El gobierno belga se reserva el derecho de introducir cualquier propuesta o sugerión que le parezca oportuna durante la discusión en la Conferencia, especialmente en relación con ciertas cuestiones a las cuales, en vista de no estar formuladas con suficiente precisión, se dieron respuestas en términos generales.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

14. En nuestra respuesta al punto 3, más arriba, incluimos una sugerencia que no se solicita directamente según la redacción de la pregunta <sup>1</sup>.

En nuestra respuesta al punto 7, más arriba, incluimos asimismo una sugerencia que no se pide directamente en los términos en que se halla redactada la pregunta <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase pág. 19.

<sup>2</sup> Véase pág. 40.

Sugerimos que el campo de acción, funciones y facultades de la Organización Internacional del Trabajo, así como el fin que se persigue y el significado que los términos del convenio implican, constituyen fundamento para incluir en el convenio una cláusula que exprese la siguiente definición :

La expresión « organizaciones de empleadores y de trabajadores », tal como se usa en este convenio, se refiere a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en cuanto a su participación en toda cuestión relacionada con asuntos sindicales y relaciones obrero-patronales.

A este respecto, deseamos señalar que el apoyo que damos a un convenio que afirme el derecho de organización libre de empleadores y de trabajadores sin ninguna limitación, se basa en nuestra inteligencia de que el convenio se refiere únicamente a asuntos sindicales y a relaciones obreropatronales, y no a otras actividades ajenas a estos campos en que puedan participar las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Suponemos que el convenio incluirá las cláusulas acostumbradas en que se prevé su revisión o su modificación posterior. Esto parece deseable si el convenio ha de conceder latitud para mejorarlo en el futuro.

#### FRANCIA

14. El gobierno de Francia agradecería que la Oficina Internacional del Trabajo estudiara de manera más profunda la cuestión del carácter representativo de las organizaciones sindicales, particularmente en los países donde existen varios movimientos sindicales y especialmente :

a) si es o no contrario a la libertad sindical conceder legalmente a ciertas organizaciones, consideradas como las más representativas, un privilegio que las capacite para representar al conjunto de trabajadores cuando se concluyen convenios colectivos susceptibles de adquirir, de conformidad con determinado procedimiento, fuerza de ley ; y

b) en caso que la respuesta sea negativa, ¿ cuál sería el criterio que sin oponerse a la libertad sindical permitiría determinar cuáles son las organizaciones más representativas ? Conviene, finalmente, señalar que puede parecer demasiado teórico querer establecer, según los textos propuestos, un paralelismo constante

entre el derecho de organización de las organizaciones sindicales de trabajadores y las organizaciones de empleadores, ya que los objetivos que se persiguen así como las condiciones del ejercicio del derecho de organización, por unas y por otras, pueden presentar considerables diferencias y, además, las organizaciones de trabajadores, especialmente, están mucho más expuestas a actos de intimidación, de presión o de restricción.

No es tanto el estado legal de las organizaciones mencionadas sino sus fines mismos, es decir, la defensa de los intereses profesionales y sociales de sus miembros lo que reclama las medidas de protección contempladas en el presente texto.

#### INDIA

14. El objeto de la reglamentación es asegurar el funcionamiento efectivo de instituciones libres en comunidades democráticas. Por lo tanto, es esencial prever que los derechos existan únicamente para aquellos empleadores y trabajadores que :

a) no excluyan de sus organizaciones a ningún individuo o grupo de individuos susceptibles de ser admitidos, por el solo hecho de su sexo, color, raza, credo o nacionalidad ;

b) no intervengan de manera alguna en el derecho de cualquier individuo o grupo de individuos de ejercer pacíficamente sus oficios o vocaciones así como el derecho de ciudadanía ;

c) que dirijan sus actividades de conformidad con procedimientos democráticos.

#### UNIÓN SUDAFRICANA

14. Sí.

El examen de los convenios anteriores aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo revela que son apropiados para Estados con una población homogénea.

Desde el principio se reconoció que los Estados que se hayan adherido a convenios para territorios metropolitanos hallarían dificultades al aplicarlos a territorios dependientes, tales como colonias y protectorados ; y la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo previó la ratificación respecto a tales territorios con reservas que fijaría la autoridad competente. El mismo principio se afirmó nuevamente en el Instrumento de

Enmienda a la Constitución, adoptado en 1946. La razón es obvia, a saber, los convenios aprobados para comunidades altamente civilizadas no podrían aplicarse en su forma completa a poblaciones social o económicamente menos desarrolladas.

En otros convenios, se admitió que condiciones que podrían ser apropiadas para regiones industrializadas con densidad de población, no podrían aplicarse a regiones de escasa y esparcida población, y, por tanto, se previó la aplicación regional.

Y, aun en otros convenios, se admitió que ciertos países, debido a la etapa de desarrollo social y económico de las grandes masas de población, no podrían en ese momento aceptar las propuestas condiciones y se previeron de manera especial condiciones un tanto más fáciles.

Ello no obstante, se llamó la atención al hecho de que existe un cuarto tipo de Estado, a saber, el Estado que dentro de sus fronteras contiene todos estos elementos, es decir, el Estado cuya población obrera industrial urbana está compuesta de grupos en compenetración y en diversos grados de desarrollo económico y social (es decir, grupos que aunque se hallan en diversos grados de desarrollo, no están separados geográficamente en cuanto a su domicilio o lugar de trabajo) y, con respecto a los cuales, resulta impráctico aplicar a todos los grupos, simultáneamente, disposiciones idénticas. La Unión Sudafricana queda comprendida dentro de esta última clasificación.

La Declaración de Filadelfia, en su parte V, reconoce que podría ser necesario establecer una diferencia en las modalidades de aplicación de los principios enunciados en esa Declaración, teniendo debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada una de las poblaciones afectadas. La Conferencia Internacional del Trabajo, en su 30ª reunión, tuvo a bien referirse a la parte V de la Declaración en el preámbulo de su resolución referente a la libertad de asociación.

A la vez que la Unión Sudafricana está directamente muy interesada en los problemas que se presentan dentro de sus propias fronteras, también está deseosa de asegurar que cualquier convenio sobre esta cuestión que llegue a adoptarse en este tercer intento, por la Conferencia Internacional del Trabajo, tenga la perspectiva razonable de ser ratificado por todos, y produzca lugar a « resultados positivos » en el sentido del mejoramiento de la vida de los pueblos del mundo.

Resulta evidente, por ejemplo, de un examen de los actos y discusiones de las Conferencias regionales, que muchos Estados

tropezarían con dificultades si intentasen alcanzar con una sola medida la norma enunciada en la resolución mencionada, pero sí se considera que mucho puede lograrse al permitirse la aplicación progresiva o limitada, ya a la población entera de un Estado, ya a grupos de población donde la población obrera industrial urbana consiste de grupos compenetrados en diversos grados de desarrollo económico y social.

Se considera que este principio, que se encuentra en el preámbulo de la resolución, debiera incluirse en el texto de cualquier convenio sometido a la próxima reunión de la Conferencia. Sólo por medio de tales medidas pueden lograrse verdaderos resultados.

---

## CAPÍTULO II

### ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS

Se hace a continuación un análisis de las respuestas de diecinueve gobiernos, reproducidas en el capítulo precedente, a fin de deducir las conclusiones prácticas para formular un proyecto de reglamentación internacional.

Se procede a dicho análisis en el orden mismo del cuestionario, salvo cuando las observaciones de los gobiernos se refieren a diversos puntos o al cuestionario en su conjunto. En este último caso, las observaciones han sido agrupadas bajo la rúbrica a la que se refieren más particularmente.

#### Observaciones preliminares

Varios gobiernos han considerado del caso hacer preceder sus respuestas de ciertas observaciones preliminares que ponen de relieve problemas de carácter general que, a su juicio, convendría tener especialmente en cuenta para el establecimiento de la reglamentación internacional.

Algunos gobiernos insisten en primer término sobre la importancia que atribuyen a la libertad de asociación, principio reconocido desde hace tiempo por sus leyes nacionales (Austria, Suiza). El gobierno austriaco declara, especialmente, que las organizaciones de empleadores y de trabajadores son los factores esenciales de todo progreso social, y que su libre colaboración constituye la mejor garantía para la paz social.

En segundo término, numerosos gobiernos hacen observar que el ejercicio de la libertad de asociación ha de ser naturalmente mantenido dentro de los límites de la legalidad ; y señalan este punto ya sea en una observación preliminar especial (Países Bajos), ya a propósito de las cuestiones 3, 4, 5 y 7 (Austria, Estados Unidos, Finlandia, India, Suiza, Unión Sudafricana).

El gobierno de Holanda hace ver, especialmente, que al dar su asentimiento a una reglamentación internacional por

medio de un convenio, debe quedar entendido que la libertad de asociación, como cualquier otra libertad, está subordinada a las disposiciones de la legislación nacional relativas al orden público.

Los gobiernos de la India y de la Unión Sudafricana expresan la opinión de que la garantía de la libertad de asociación debiera conformarse a los principios constitucionales de las naciones respectivas. Los gobiernos danés y suizo se refieren en particular a las disposiciones de su constitución nacional, por las que se reconoce la libertad de asociación dentro de los límites de la legalidad.

Los gobiernos austriaco, finlandés, francés y sudafricano hacen observar que las organizaciones profesionales están sujetas, en cuanto al ejercicio de sus derechos, como cualquier otra colectividad organizada, a las leyes fundamentales del país.

Los gobiernos no han presentado proposiciones concretas a propósito de estas cuestiones, pero de las observaciones precedentes se desprende la idea de que la reglamentación internacional, al subrayar la importancia de la libertad de asociación, no debiera dejar duda alguna en cuanto al hecho de que los trabajadores, los empleadores y sus respectivas organizaciones han de estar sujetos a la ley, del mismo modo que cualquier otra persona o colectividad organizada.

El gobierno sudafricano llama la atención sobre un tercer problema al subrayar el hecho de que el grado de desarrollo social y económico de las poblaciones varía, no solamente de Estado a Estado o de la metrópoli a los territorios no metropolitanos, sino a veces aún dentro de las fronteras de un mismo Estado. A su juicio, ningún convenio podría llenar su objeto ni tener efectos positivos si no se tuviera debidamente en cuenta, en las modalidades de su aplicación, el grado de desarrollo de cada pueblo y de las condiciones nacionales existentes. La proposición hecha a este respecto por el gobierno sudafricano se examina más adelante a propósito de la cuestión 14.

### **I. Oportunidad y forma de una reglamentación internacional**

#### *Preguntas 1 y 2*

Por la primera pregunta, se consultaba a los gobiernos si la Conferencia debería tratar de adoptar una reglamentación internacional sobre la libertad de asociación y la protección del derecho de organización, en forma de uno o de varios convenios.

Todos los gobiernos se han pronunciado por una reglamentación bajo la forma de un convenio internacional. Sin embargo, el gobierno sudafricano, sin oponerse a ello de manera formal, preferiría una reglamentación por etapas sucesivas. A su juicio, la Conferencia debiera adoptar en primer término una recomendación y, solamente en una fecha posterior y con base en los informes que presentaran los gobiernos sobre la aplicación de la recomendación, proceder a una reglamentación bajo la forma de convenio.

El gobierno del Reino Unido hace observar que la reglamentación internacional no debiera entrañar la obligación, para un Estado Miembro, de promulgar una legislación especial sobre la libertad de asociación o la protección del derecho de organización, cuando tal libertad y tal derecho se hallen reconocidos ya por la legislación en vigor, o suficientemente garantizados por otros medios.

La segunda cuestión tenía por objeto saber si la Conferencia debería adoptar dos convenios distintos, uno sobre la libertad de asociación y el otro sobre la protección del derecho de organización.

Las opiniones de los gobiernos se hallan divididas al respecto. La mayoría de ellos (Australia, Austria, Bélgica, China, Dinamarca, Ecuador, Hungría, México, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza) estiman que la libertad de asociación y la protección del derecho de organización deberían ser objeto de un solo convenio.

Los gobiernos de Bulgaria, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Francia, India y la Unión Sudafricana opinan que la libertad de asociación y la protección del derecho de organización debieran ser objeto de dos convenios distintos.

Los gobiernos austríaco, belga y suizo invocan a favor de la primera tesis el hecho de que las dos cuestiones se hallan tan íntimamente relacionadas entre sí que no podrían tratarse por separado.

En defensa de la otra tesis, el gobierno de los Estados Unidos llama la atención sobre la diversidad que existe en los diferentes países tanto en lo que se refiere a la protección del derecho de organización por medio de acuerdos, como en cuanto a la misma protección por medio de la ley. A su juicio, esas diferencias podrían dar como consecuencia el retraso en la adopción de un convenio sobre la libertad de asociación, que constituye la tarea primordial de la Conferencia. El gobierno sudafricano subraya

igualmente, como lo había hecho ya en sus observaciones preliminares, la importancia que revisten las diferentes costumbres y tradiciones nacionales, y declara que si la Conferencia se pronunciara por una reglamentación en forma de convenio internacional, debería prever cuando menos dos convenios, o establecer un texto susceptible de ser adoptado por partes.

Por último, el gobierno holandés, si bien se declara a favor de la adopción de un solo convenio, expresa dudas en cuanto a la conveniencia de tratar por separado, como lo previó la Conferencia en su 30ª reunión, los principios de la protección del derecho de organización y las modalidades de aplicación de tales principios, es decir, de abordar la primera de esas cuestiones mediante el procedimiento de simple discusión, y la segunda conforme al de doble discusión, haciendo por consiguiente del mismo problema la materia de dos textos separados. A su juicio, sería más oportuno limitar el convenio de 1948 a la libertad de asociación y reunir en un solo texto todas las cuestiones relativas a la protección del derecho de organización, cuestión que habría de decidir en último término la Conferencia en 1949.

En resumen, los gobiernos reconocen casi unánimemente la necesidad, es más, la urgencia de un convenio internacional sobre la libertad de asociación y la protección del derecho de organización. Sus opiniones difieren, en cambio, respecto de la conveniencia de tratar esas dos cuestiones bajo la forma de un convenio único o de dos convenios distintos.

## A. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

### II. Constitución de las organizaciones

#### *Pregunta 3*

Se consultó a los gobiernos sobre la cuestión de saber si debería preverse una disposición que otorgara a los empleadores y los trabajadores, de acuerdo con una de las dos fórmulas propuestas bajo 3 a) y 3 b), el derecho de constituir organizaciones y de afiliarse a ellas.

Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, India, México, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza dieron una respuesta afirmativa a dicha cuestión, pronunciándose por una o por otra de las dos fórmulas propuestas.

En la respuesta de la Unión Sudafricana se expresa el deseo de que se introduzcan en el texto propuesto algunas modificaciones que tengan en cuenta la situación existente en dicho país.

El gobierno sudafricano manifiesta el deseo de que se suprima la palabra «inviolable», fundándose en que puede ser mal interpretada, especialmente con relación a la cuestión de la afiliación obligatoria a una organización determinada; y estima igualmente que la expresión «constituir las organizaciones» debe ser completada, como en el texto que propone y que se cita más adelante, a fin de que quede bien entendido que el derecho a que se refiere el convenio no se otorga a las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores sino con el objeto de reglamentar las relaciones del trabajo, en tanto que el derecho de los empleadores y de los trabajadores de constituir organizaciones con otros fines debería ser el mismo que aquél de que goza la totalidad de los ciudadanos. La expresión «de su elección» se estima inoportuna por no corresponder exactamente a la realidad.

Por otra parte, la Unión Sudafricana considera que una reglamentación adecuada es necesaria, y que no es posible otorgar a los empleadores y a los trabajadores la libertad total de constituir organizaciones a su antojo. Tal reglamentación adecuada habría de tener en cuenta las diferencias que existen en ciertos países desde el punto de vista de la raza, de las costumbres, del grado de desarrollo social y económico y de la educación de los diversos grupos de la población, para evitar que una mayoría inexperimentada pudiese, antes de haber alcanzado un nivel de desarrollo suficiente, suplantar, en el control de las organizaciones, a una minoría con más experiencia. Además, la libertad de elección no debiera otorgarse más que a las organizaciones constituidas de conformidad con el sistema general de las relaciones industriales de un país, especialmente si se aspira a evitar los conflictos de jurisdicción entre las organizaciones.

Con base en las consideraciones precedentes, la Unión Sudafricana desea que la disposición que figura en la cuestión 3 a) y b) sea modificada, si se estima que ha de figurar en el convenio, de la manera siguiente :

Los empleadores y los trabajadores tendrán el derecho, sin previa autorización, de constituir o de afiliarse a organizaciones para el fomento de sus intereses como tales, y están habilitados para adhe-

rirse como miembros sujetos únicamente a aquellos requisitos mínimos legales y obligatorios que fija la autoridad nacional con el fin de asegurar :

a) la adaptación adecuada a las características del sistema legislativo respecto a la reglamentación de salarios, las negociaciones colectivas, y las relaciones del trabajo y ;

b) la protección de los bienes de la organización en contra del abuso y del empleo indebido para fines ilegales o anticonstitucionales ; y

c) la no participación de la organización en campos de actividades no ligados íntimamente con los fines para los cuales se constituya dicha organización, por ejemplo, actividades políticas obligatorias.

Si se deja momentáneamente de lado la cuestión de saber si se considera preferible la fórmula bajo a), o la contenida bajo b), se verá que varios países han incluido en sus respuestas ciertas reservas.

Austria, China, Ecuador, Hungría y la India desean que el derecho en cuestión se restrinja en cierta medida, de conformidad con la legislación nacional.

Austria estima que tal derecho no debería, en principio, estar subordinado a una autorización previa, sino que, al constituirse las organizaciones, deberían ser respetadas las disposiciones reglamentarias en vigor en los diferentes Estados. En Austria, una organización debe, previamente a su constitución, conformarse a las disposiciones de la ley sobre el derecho de asociación, las cuales prevén la notificación a la autoridad competente del propósito con que se constituye la asociación, cuyos proyectos de estatutos deben también ser comunicados a la misma autoridad. Austria hace notar que si la autoridad administrativa prohíbe la constitución de la organización, los interesados tienen derecho a interponer un recurso de apelación. El gobierno austríaco estima que así el derecho de asociación queda protegido contra toda restricción inconstitucional. El gobierno opina que si las palabras «sin autorización previa» no supusieran la obligación, por parte de las organizaciones, de conformarse a disposiciones reglamentarias como las indicadas más arriba, sería necesario incluir cláusulas suplementarias que tuvieran en cuenta la situación existente en Austria y en otros países que poseen una reglamentación análoga.

El gobierno chino considera que las organizaciones deberían constituirse de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales ; y la India hace notar que el derecho de constituir organizaciones y de afiliarse a ellas debería ejercerse con sujeción a las

disposiciones de la Constitución nacional sobre la libertad de expresión, el derecho de asociación y el derecho de reunión.

El Ecuador estima que el convenio no debería otorgar a los empleados públicos el derecho de constituir organizaciones y de afiliarse a ellas, sino que los derechos de éstos al respecto deberían ser reglamentados por la legislación nacional.

Hungría hace dos reservas : primera, que las organizaciones interesadas deben responder a las exigencias de la democracia y, segunda, que una organización de trabajadores no debería poder beneficiar de ese derecho, a menos que comprendiera cierta proporción de trabajadores fijada por la legislación nacional.

Los gobiernos de Finlandia, del Reino Unido y de Suecia desean que se dé más claridad a algunos otros puntos. Ante todo, Finlandia estima que el Estado y las municipalidades, en su calidad de empleadores, no deberían formar parte de las mismas organizaciones que los empleadores privados. En segundo lugar, el Reino Unido desea que se salvaguarde el derecho de las organizaciones de decidir si han de aceptar o no las demandas de afiliación que se les presenten. Finalmente, Finlandia, Suecia y la Unión Sudafricana desearían que se hiciera figurar en el convenio no sólo el derecho de los empleadores y de los trabajadores de constituir organizaciones y afiliarse a ellas, sino también su derecho de abstenerse, si así lo desean, de afiliarse a tales organizaciones.

Sobre la cuestión de saber si el derecho de que se trata debiera ser otorgado en los términos generales propuestos bajo 3 a), o de conformidad con la enumeración más detallada contenida bajo 3 b), la mayoría de los países se han pronunciado por lo primero.

Bajo reserva de las observaciones generales hechas en ciertos casos, los siguientes países están en favor de a) : Australia, Bélgica, Canadá, China, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, Francia, Hungría, India, México, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Austria se pronuncia por b), y los Estados Unidos de América proponen una redacción análoga a la contenida en este último punto, con una ligera supresión y una adición destinada a evitar que la enumeración tenga carácter restrictivo.

Entre los países que se han pronunciado por la primera alternativa, el Reino Unido estima que es preferible recurrir a una fórmula general, por las razones expuestas en las páginas 7 y 8 del cuestionario. Suecia considera que toda enumeración, tal

como la que figura bajo la letra *b*), no dejaría de ser nunca restrictiva y podría dar lugar a discusiones.

Austria estima, por el contrario, que las palabras « sin distinción de ninguna clase » previstas bajo la letra *a*), tienen un carácter demasiado general y podrían, por consiguiente, dar lugar, en ciertos países, a una interpretación restrictiva, en tanto que la alternativa *b*), que tiene la ventaja de determinar con precisión las categorías a las que habría de aplicarse el convenio, no se prestaría a tal interpretación.

Los Estados Unidos de América aceptarían la fórmula *b*) si se omitieran las palabras « públicos o privados », y si se agregaran, después de la enumeración, las palabras « y sin otra distinción ». El gobierno de los Estados Unidos estima que la expresión « empleadores y trabajadores » abarca por sí misma a los empleadores y a los trabajadores tanto públicos como privados, en tanto que las palabras « públicos y privados », podrían dar origen a dificultades en cuanto a la cuestión de saber qué personas forman parte, exactamente, de la una o de la otra de las dos categorías. Los Estados Unidos, si bien consideran que no convendría enumerar las diversas clases de discriminaciones, estiman que podría evitarse toda ambigüedad adoptando la fórmula *b*) con las modificaciones indicadas más arriba.

Los países que han respondido están, por consiguiente, en favor del principio según el cual los empleadores y los trabajadores, sin distinción de ninguna clase, deberían tener el derecho de constituir las organizaciones de su elección, sin previa autorización, así como el de afiliarse a tales organizaciones. La casi totalidad de esos países prefieren, en vez de una enumeración descriptiva, una redacción en términos generales de la disposición de que se trata.

Esta cuestión tenía por objeto saber si debía preverse una disposición estipulando que el reconocimiento del derecho de organización de los funcionarios no ha de prejuzgar en nada respecto de la cuestión de su derecho a la huelga. Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, India, Suiza y la Unión Sudafricana han respondido en forma afirmativa. El Reino Unido indica que no tiene objeción alguna contra esta disposición, si se la juzga necesaria. La respuesta de China no dice nada sobre esta cuestión particular ; y la respuesta de México es negativa. Los Países Bajos y Suecia estiman que este convenio no debería ocuparse de cuestiones relativas al derecho de huelga ; y los

Estados Unidos de América, si bien responden en forma afirmativa, juzgan inoportuno que se trate de resolver el problema en este convenio.

La mayoría de los países reconocen, por consiguiente, de manera implícita, el derecho de organización de los funcionarios, sin que éste prejuzgue respecto de su derecho a la huelga, ya que esta cuestión es, como lo han hecho observar numerosos países, independiente del convenio actualmente propuesto.

### III. Funcionamiento de las organizaciones

#### *Pregunta 4*

La pregunta 4 a) tenía por objeto saber si se considera que sería deseable prever que las organizaciones de empleadores y de trabajadores debieran tener el derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos, de organizar sus actividades y de formular su programa de acción. Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, India, México, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia, Suiza y la Unión Sudafricana han respondido en forma afirmativa.

La Unión Sudafricana hace una reserva en su respuesta. El gobierno aprueba en principio el derecho de que se trata, siempre que la gestión, la actividad y los programas de acción de la organización no rebasen la competencia que corresponde a dicha organización de acuerdo con sus estatutos y reglamentos, y a condición de que estén conformes con las actividades legítimas de otras organizaciones de la misma naturaleza; pero estaría contra dicho principio si éste hubiera de significar que las organizaciones tendrían la libertad de incluir en sus estatutos disposiciones que no se relacionan con los fines fundamentales de dichas organizaciones. Por otra parte, en virtud de la legislación sudafricana, para que una organización profesional sea registrada, sus estatutos deben contener disposiciones sobre determinados puntos, tales como las calificaciones requeridas para la afiliación, el mantenimiento y la presentación de libros de contabilidad, etc. La Unión Sudafricana responde a esta cuestión en forma afirmativa, a condición de que las palabras «de conformidad con la legislación nacional» sean agregadas al texto de la cláusula propuesta.

Austria también está de acuerdo, a condición de que la cláusula de que se trata no exima a las organizaciones de la obligación en que están de respetar las disposiciones reglamentarias previstas por la legislación nacional, por ejemplo, las referentes al contenido mínimo de los estatutos, la notificación de los nombres de los miembros de la mesa directiva de la organización y el anuncio de las asambleas generales.

Finlandia está igualmente de acuerdo, bajo la reserva de que la palabra « legal » contenida en 4 b) forme igualmente parte implícita de 4 a), y signifique que las organizaciones profesionales deben, en el ejercicio de sus derechos, respetar las leyes generales del país.

Francia responde en forma afirmativa, a condición de que las organizaciones sindicales se comprometan a respetar las reglas fundamentales del derecho público.

La India indica que su respuesta es afirmativa, siempre que los métodos seguidos por las organizaciones sean francos, pacíficos, acordes con las leyes y que no se ejerzan de manera que obstaculicen el ejercicio de derechos análogos por parte de otros individuos u organizaciones.

Suiza hace observar que ese derecho se halla garantizado por la Constitución federal, a condición que las asociaciones de que se trata no tengan entre los fines que persiguen y los métodos que emplean, nada de ilícito o de peligroso para el Estado.

Las respuestas afirmativas de los demás países arriba mencionados no contienen reserva alguna. Los Estados Unidos de América van hasta indicar que los derechos especificados en la cuestión de que se trata parecen desprenderse necesariamente del derecho de libre asociación, y que si se suprimiera esos derechos, el propio derecho de asociación perdería prácticamente casi todo su valor.

Los diecinueve países que han respondido están, pues, en favor del principio de que las organizaciones de empleadores y de trabajadores debieran tener el derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos, etc. Seis de esos países han subrayado que ese derecho ha de ejercerse de conformidad con la constitución o las leyes nacionales y, en el caso de Austria, de conformidad igualmente con las disposiciones reglamentarias prescritas por la ley.

Esta cuestión tenía por objeto saber si se considera deseable prever que las autoridades públicas debieran abstenerse de toda

intervención susceptible de limitar ese derecho (a saber, el derecho de las organizaciones de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos, de organizar sus actividades y formular su programa de acción), o de contrarrestar su ejercicio legal. Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, India, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Unión Sudafricana respondieron en forma afirmativa.

Reservas análogas a las expresadas en las respuestas a la cuestión 4 a), están contenidas en las respuestas de Austria, Finlandia y la Unión Sudafricana respecto de 4 b).

El Ecuador indica que responde en forma afirmativa, a condición de que el ejercicio de ese derecho por parte de las organizaciones no comprometa la seguridad del Estado, y que los objetivos perseguidos se logren por medios lícitos y no por medios contrarios a la Constitución y a las buenas costumbres.

La China señala que, en su caso, de ocurrir una restricción de los derechos indicados, los empleadores y los trabajadores tienen el derecho de pedir la intervención de los poderes públicos.

Los Estados Unidos de América subrayan la importancia de la palabra «legal», en el sentido de que las organizaciones democráticas están, como los individuos, sometidas a las leyes generales de la comunidad. Suiza da una interpretación análoga de la palabra de que se trata.

Los demás países citados no hacen reserva alguna en sus respuestas, todas afirmativas. Suecia va hasta proponer que se refuerce la garantía prevista; y estima que la expresión «ejercicio legal» es poco precisa y que el texto debiera ser redactado en forma de eliminar la posibilidad de la adopción de una legislación especial en virtud de la cual los poderes públicos pudieran intervenir en el funcionamiento de las organizaciones.

Los diecinueve países se han pronunciado, por consiguiente, a favor de los principios según los cuales las autoridades públicas debieran abstenerse de toda intervención susceptible de limitar los derechos de las organizaciones, previstos en 4 a). Cierta número de países han subrayado la importancia de la palabra «legal», por la que ha de entenderse que el ejercicio de los derechos en cuestión debe efectuarse de conformidad con la legislación del país respectivo.

#### **IV. Disolución y suspensión de las organizaciones**

##### *Pregunta 5*

La pregunta 5 tenía por objeto saber si se considera que sería deseable estipular en la reglamentación internacional que las organizaciones de empleadores y de trabajadores no debieran estar sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Dinamarca indica que, de acuerdo con la Constitución del país, las asociaciones que persiguen fines lícitos pueden ser libremente constituídas sin previa autorización, y no pueden ser disueltas mediante una medida gubernamental. Sin embargo, una asociación puede ser temporalmente prohibida, aunque en este caso el procedimiento judicial encaminado a la disolución de dicha asociación debe ser inmediatamente iniciado. En consecuencia, Dinamarca estima necesario reservar su actitud en cuanto a la cuestión de saber si, de acuerdo con la situación del país, es del caso acordar a las organizaciones profesionales una protección que fuera más allá de la prevista en la Constitución.

Austria responde que debe ser posible disolver o suspender las organizaciones de empleadores y de trabajadores, como todas las demás asociaciones de personas, cuando ellas violan las leyes nacionales en vigor ; e indica que su legislación nacional reconoce ciertos casos en los que las asociaciones pueden ser disueltas o suspendidas por vía administrativa. La respuesta agrega, sin embargo, que en tales casos, es posible interponer un recurso de apelación ante el tribunal administrativo supremo contra la decisión de la autoridad administrativa ; y propone, por consiguiente, que se redacte la disposición sobre el asunto, a incluir en el convenio, en el sentido de que las organizaciones no debieran estar sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa, «salvo el caso en que sus actividades sean contrarias a las leyes nacionales en vigor».

La respuesta de Suiza estima que la disolución y la suspensión no debieran ser permitidas, salvo cuando se pusiera en peligro la existencia del Estado o cuando ciertas organizaciones trataran de acaparar ilícitamente todos los derechos en detrimento de otras organizaciones y bajo reserva de los casos previstos por el Código civil suizo.

La Unión Sudafricana responde en forma afirmativa, pero hace reservas respecto de los casos en que las disposiciones de la autoridad administrativa se funden en una ley específica promulgada de conformidad con la Constitución, y que indique las causas de disolución y de suspensión, previendo además el derecho de apelar ante los tribunales del Estado interesado. La respuesta afirmativa de este país tampoco se aplica al procedimiento de «radiación».

China responde en forma afirmativa, pero indica que debieran preverse ciertas excepciones para «casos especiales».

La India responde que las organizaciones no debieran estar sujetas a disolución o a suspensión, salvo por medio de un procedimiento judicial regular. Los Países Bajos responden en forma afirmativa, quedando entendido que en el texto, «vía administrativa» significa toda vía distinta de las legislativas y judiciales. Francia responde igualmente en forma afirmativa haciendo notar que esta disposición implica que las organizaciones no pueden ser disueltas más que por vía judicial.

Los otros países, es decir, Australia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Ecuador, México, Reino Unido y Suecia, responden en forma afirmativa sin formular reservas, si bien la respuesta de Australia invoca al respecto el sentido en que se expresa el informe de la Comisión de libertad de asociación, presentado a la Conferencia en su 30ª reunión.

Como se ve por el informe de dicha Comisión, una organización que tuviera por objeto realizar actos criminales o inmorales, o tratar de poner en peligro la seguridad del Estado, sería ilegal y no podría beneficiar de la garantía del principio de libertad de asociación, ya que tal libertad (como todas las otras libertades) ha de estar contenida dentro de los límites de la legalidad, como lo prevé la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. La proposición contenida en la pregunta 5 estaba destinada a excluir la posibilidad de una disolución o de una suspensión de las organizaciones por simple vía administrativa y no abarcaba los casos de disolución o de suspensión mediante procedimiento judicial.

Con base en esta interpretación, la gran mayoría de las respuestas apoyan netamente el principio según el cual las organizaciones no deberían estar sujetas a disolución o a suspensión por simple vía administrativa.

**V. Federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores**

*Pregunta 6*

La pregunta 6 tenía por objeto saber si se considera que sería deseable prever que las organizaciones de empleadores y de trabajadores debieran tener el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores. Ningún país respondió en forma negativa, y sólo 4 de ellos (Ecuador, India, Suiza y la Unión Sudafricana) hicieron reservas en sus respuestas.

La Unión Sudafricana estima que el carácter de la organización a la que podrían afiliarse las organizaciones de empleadores y de trabajadores debe ser determinado. Con tal fin, propone que se agregue una disposición en el sentido de que la federación, confederación u organización internacional a la que puede afiliarse una organización profesional tenga la aprobación de la autoridad nacional. De acuerdo con esta respuesta, sería posible otorgar el derecho de que se trata, a condición de que la constitución de estos organismos (federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales), o la afiliación a ellos, no imponga en modo alguno a las organizaciones profesionales una restricción de la libertad de acción que poseen conforme a sus estatutos, y siempre que tales organismos tengan por objeto esencial los mismos fines que aquéllas persiguen. De no existir tales condiciones, el gobierno se reservaría el derecho de pedir la anulación de la afiliación o, a falta de tal anulación, de retirar a la organización interesada el reconocimiento reglamentario.

La respuesta afirmativa del Ecuador contiene restricciones más o menos análogas, en el sentido de que el derecho de afiliación a las organizaciones internacionales debiera salvaguardar la soberanía, la seguridad y la dignidad nacionales, quedando los sindicatos y las asociaciones en libertad de no acatar consignas de organizaciones internacionales que entrañen perjuicios para la nación a la que pertenecen la asociación, sindicato u organización. Todo conflicto entre la organización internacional y la organización afiliada debería ser resuelto por un tribunal internacional.

La India indica que el derecho propuesto debiera ser acordado, a condición que el ejercicio de tal derecho no comprometa

en manera alguna la seguridad del Estado. Suiza estima que debe acordarse ese derecho, a condición que las organizaciones de empleadores y de trabajadores se mantengan dentro de los límites de la legalidad.

Quince países han respondido a esta cuestión en forma afirmativa, sin formular reserva alguna: Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, México, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

## **VI. Garantías relativas a las federaciones y confederaciones**

### *Pregunta 7*

La pregunta 7 tenía por objeto establecer si se considera que sería deseable prever que las garantías de la constitución, funcionamiento, disolución y suspensión de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que se refieren las cuestiones 3, 4 y 5, debieran aplicarse a las federaciones y confederaciones de tales organizaciones. La Unión Sudafricana respondió en forma negativa. Tres países (Austria, Francia y Suiza) hacen reservas. Las respuestas de los otros 15 países son todas afirmativas y no contienen restricciones.

La Unión Sudafricana no indica los motivos de su respuesta negativa a esta cuestión. Austria responde en forma afirmativa, pero indica que las reservas que hizo respecto de las cuestiones 3 y 4, relativas a la necesidad de observar las disposiciones reglamentarias prescritas por la legislación nacional, se aplican igualmente al caso de que se trata. Suiza estima que tales garantías debieran extenderse a las federaciones y confederaciones, a menos que la legislación nacional se oponga a ello. Francia responde en forma afirmativa, bajo reserva de las observaciones que formuló en respuesta a las cuestiones 4 a) y 5, según las cuales las organizaciones profesionales deben respetar las reglas fundamentales del derecho público y no estar sujetas a disolución más que mediante procedimiento judicial.

El principio contenido en esta cuestión ha sido aceptado sin restricción alguna por todos los demás países que han respondido, a saber: Australia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos de América, Finlandia, Hungría, India, México, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

## VII. Personalidad jurídica de las organizaciones

### *Pregunta 8*

La pregunta 8 tenía por objeto establecer si se considera que sería deseable incluir en la reglamentación internacional una cláusula previendo que la adquisición de la personalidad jurídica de parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores no debiera estar subordinada a condiciones susceptibles de entorpecer la libertad de asociación, definida en las disposiciones precedentes. Sólo China y la Unión Sudafricana han respondido a esta cuestión en forma negativa. China no acompaña su respuesta de ningún comentario, en tanto que el gobierno sudafricano indica que sólo una asociación constituida de conformidad con la legislación debe poder gozar de personalidad jurídica, agregando que solamente de esta manera sería posible evitar los conflictos de jurisdicción entre las organizaciones e impedir la explotación de una mayoría por una minoría organizada.

Bélgica estima, por el contrario, que «la autoridad que subordinase la adquisición de la personalidad jurídica a cualquier otra condición susceptible de entorpecer la libertad de asociación (aun en el caso de que las organizaciones libres conservaran el derecho de no solicitar el reconocimiento de su personalidad jurídica) iría en contra de la libertad de asociación, al conferir a las organizaciones que aceptaran someterse a las condiciones impuestas el beneficio de las ventajas inherentes a la personalidad moral». Bélgica se pronuncia, pues, en favor de la cláusula propuesta, a fin que los Estados «puedan prevenir así que surja cualquier desigualdad entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las cuales deben conservar su entera libertad y ser dueñas de su propio destino».

La mayoría de los Estados han respondido en forma afirmativa, sin hacer comentario alguno sobre esta cuestión (Australia, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Francia, Hungría, India, México, Países Bajos, Suecia). Algunos gobiernos, sin embargo, han motivado brevemente sus respuestas.

Así, el Ecuador estima que «el goce de la personalidad jurídica no debiera limitarse sino con base en las condiciones determinadas por cada Estado, a fin de proteger su propia seguridad y el bien común de los ciudadanos».

Finlandia considera que las disposiciones de la legislación nacional que fijan las condiciones a las que está subordinada la adquisición, por parte de las organizaciones, de la personalidad jurídica, debieran ser respetadas.

Suiza se pregunta si no sería preferible, teniendo en cuenta que la noción de la personalidad jurídica varía mucho de un país a otro, que la reglamentación nacional no abordara este punto o no lo tratara sino en una recomendación; e indica, por otra parte, que de acuerdo con los artículos 60 y siguientes del Código civil suizo, « las asociaciones . . . que no persiguen un fin económico, adquieren la personalidad jurídica desde el momento en que expresan en sus estatutos la voluntad de organizarse en forma corporativa ».

Austria indica que, de conformidad con la legislación austriaca, las organizaciones de empleadores y de trabajadores adquieren automáticamente la personalidad jurídica desde el momento en que han sido formalmente constituidas.

Sin pronunciarse netamente en sentido afirmativo, el Reino Unido « no ve objeción alguna . . . a la inclusión de la disposición de que se trata, si se estima que esto es de desearse ».

Finalmente, el gobierno de los Estados Unidos hace observar que esta cláusula parece ser un corolario natural de una respuesta afirmativa a la pregunta 4 a).

Del análisis de las respuestas sobre esta cuestión se desprende que, en su gran mayoría, los gobiernos estiman que las condiciones a las que la legislación puede subordinar la adquisición de la personalidad jurídica, por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, no deben en ningún caso ser susceptibles de entorpecer la libertad de asociación.

### **VIII. Responsabilidades de las organizaciones**

#### *Pregunta 9*

La pregunta 9 planteaba una alternativa, ya que por ella se preguntaba a los gobiernos:

a) si consideran que sería oportuno estipular, en la reglamentación internacional sobre la libertad de asociación, que la adquisición y el ejercicio de los derechos previstos en la primera parte de la reglamentación no debieran tener como consecuencia

el eximir a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de sus responsabilidades respectivas ; o bien

*b)* si consideran que sería preferible reservar una cláusula de tal naturaleza para su inclusión en una reglamentación internacional sobre los convenios colectivos o sobre la conciliación y el arbitraje.

Las respuestas a esta pregunta no son unánimes, si bien una neta mayoría de gobiernos se pronuncia en favor de la solución propuesta bajo 9 *b*).

México estima preferible que no se aborde este punto en la reglamentación internacional y que se deje a los Estados en libertad de tomar las medidas que juzguen apropiadas. Canadá, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, el Reino Unido, Hungría y la India se pronuncian en favor de la solución propuesta bajo 9 *a*). Hungría y la India indican en sus comentarios que, como todo derecho supone obligaciones, las organizaciones profesionales deben asumir ciertas responsabilidades como consecuencia directa de sus derechos. Es del caso hacer notar que las observaciones de esos dos gobiernos se refieren al fondo moral de la responsabilidad y no a la oportunidad de incluir en la reglamentación internacional sobre la libertad de asociación una cláusula en el sentido indicado.

En cambio, las respuestas de los gobiernos que se pronuncian en favor de la solución propuesta bajo 9 *b*) (Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, China, Estados Unidos de América, Países Bajos y Unión Sudafricana) hacen ver, por lo general, no que los gobiernos estén en contra de que se determinen las responsabilidades y las obligaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sino que consideran más oportuno que se reserve una disposición en tal sentido para incluirla en una reglamentación internacional sobre los convenios colectivos o sobre la conciliación y el arbitraje.

Los Estados Unidos de América hacen observar que la cláusula que figura en el párrafo 9 *a*) no es suficientemente clara para que pueda ser incluida en un convenio y que el hecho de querer darle una significación exacta y precisa conduciría de modo prematuro al estudio detallado de problemas que se relacionan con la reglamentación internacional en materia de convenios colectivos o de conciliación y de arbitraje.

Australia, Bélgica, los Países Bajos, Suecia y Suiza acompañan sus respuestas de comentarios análogos. El último de

los países mencionados hace observar, empero, que sectores suizos influyentes se inclinarían más bien por la solución propuesta bajo 9 a), ya que la reglamentación contemplada bajo 9 b) excluiría de su campo de acción a numerosas asociaciones a las que no se aplican aún ni los convenios colectivos ni las disposiciones sobre la conciliación y el arbitraje.

Austria estima que el convenio debiera limitarse a la reglamentación internacional de las cuestiones fundamentales que plantea la libertad de asociación y la protección del derecho de organización, es decir, únicamente a cuestiones de organización.

De este breve análisis se desprende que la mayoría de los gobiernos han juzgado preferible que se reserve, para ser incluida en una reglamentación internacional sobre los convenios colectivos o la conciliación y el arbitraje, una cláusula referente a las responsabilidades y obligaciones respectivas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

## B. PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ORGANIZACIÓN

### *Preguntas de 10 a 13*

Por la pregunta 10 se preguntaba si la reglamentación internacional debiera garantizar el ejercicio del derecho de organización.

El gobierno danés, suponiendo que se trata de la garantía del derecho de organización mediante un organismo internacional de control de la libertad sindical, no ha tomado posición al respecto, en espera de recibir más amplios informes sobre los detalles de la garantía internacional. Las organizaciones centrales de empleadores y de trabajadores daneses, previamente consultadas por el gobierno, también se declaran, por su parte, en contra de una garantía internacional a la que no atribuyen ningún valor de orden práctico. El empleo de la expresión «garantía internacional», tanto por parte del gobierno danés como por parte de las centrales sindicales interesadas, parece indicar, sin embargo, que el gobierno danés tiene en mente el problema de un control internacional, cuestión que no ha sido contemplada en la presente reglamentación; de modo que es permitido no atribuir a la respuesta del gobierno danés un sentido negativo, tanto más cuanto que las respuestas dadas a las cuestiones subsiguientes, las cuales son subsidiarias de la cuestión 10, han sido afirmativas.

Las respuestas de todos los demás gobiernos son netamente afirmativas. Notemos, sin embargo, que el gobierno británico llama nuevamente la atención sobre el hecho de que la reglamentación internacional no debiera entrañar para un Estado Miembro la obligación de promulgar una legislación especial cuando el derecho de organización se halla ya suficientemente protegido por la legislación existente o por otros medios.

Existe, pues, casi unanimidad en cuanto a la necesidad de incorporar la protección del derecho de organización en la reglamentación internacional.

La pregunta 11 tenía por objeto establecer si se considera que la protección del derecho de organización podría ser asegurada en forma efectiva mediante acuerdos mutuos entre empleadores y trabajadores organizados.

Los gobiernos austriaco, húngaro, mexicano, sudafricano y sueco responden en forma negativa, estimando, en efecto, que sólo la ley puede ofrecer garantías efectivas al respecto.

De acuerdo con la opinión del gobierno francés, la reglamentación debiera tener en cuenta los acuerdos colectivos, sin confiar, sin embargo, a tales acuerdos, en forma exclusiva, la protección del derecho de organización, obligación que incumbe, en última instancia, al Estado. La ley debe fijar los principios generales, y el convenio colectivo las modalidades de aplicación.

Por el contrario, las respuestas de los demás países son afirmativas (Australia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos, Finlandia, India, Países Bajos, Reino Unido, Suiza). El gobierno canadiense precisa, sin embargo, que la protección del derecho de organización por la vía contractual debe ser el resultado de una práctica bien establecida y apoyarse sobre organizaciones suficientemente desarrolladas, y el gobierno ecuatoriano subraya que las dos partes deben inspirarse en una firme voluntad de cooperación para poner término, en forma definitiva, a los conflictos.

Por la pregunta 12 se preguntaba si, a falta de una garantía plena y efectiva mediante acuerdos mutuos, se considera que los Estados Miembros debieran tomar medidas adecuadas a fin de proteger el ejercicio del derecho de organización contra todo acto de intimidación, de presión o de restricción, cualquiera que sea su procedencia.

Los gobiernos austriaco, mexicano, sudafricano y sueco, de acuerdo con la respuesta dada a la pregunta 11, estiman que para asegurar el ejercicio del derecho de organización, son

indispensables medidas de orden legislativo. Los gobiernos belga y ecuatoriano son de la misma opinión.

El gobierno sueco señala a este respecto que una ley de tal naturaleza debiera limitarse a garantizar el derecho de constituir asociaciones y de afiliarse a ellas; y que, en cambio, no debiera referirse ni a la libertad de asociarse ni al derecho de las organizaciones profesionales a concluir acuerdos mutuos.

Los gobiernos belga y ecuatoriano estiman que el Estado debiera tomar medidas de protección, aun si se han concluido acuerdos en buena y debida forma.

El gobierno belga llama especialmente la atención sobre la importancia de proteger a los delegados sindicales contra el despido discriminatorio.

Los demás gobiernos (Austria, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, India, Países Bajos, Reino Unido, Suiza) están de acuerdo con el texto sugerido en la cuestión 12. Según la opinión del gobierno francés, deben tomarse medidas destinadas principalmente a garantizar a los asalariados que el hecho de pertenecer o de no pertenecer a una organización sindical no puede ser tomado en consideración para darles trabajo, mantenerlos en su empleo o para despedirlos.

Por último, el gobierno suizo hace observar que la adopción y la aplicación de medidas de protección podrían tropezar con dificultades.

La pregunta 13, finalmente, se refería a la institución de organismos adecuados para asegurar el respeto del derecho de organización.

Los gobiernos británico y sudafricano responden en forma negativa. El gobierno finlandés no toma posición al respecto, en virtud de que ni la estructura ni las funciones de los organismos habrían de ser definidos por la reglamentación.

Para el gobierno suizo la disposición sería inaceptable si hubiera de dar lugar a la institución de un mecanismo internacional encargado del control de la libertad sindical. Por el contrario, el gobierno belga opina que la institución, bajo la égida de la Organización Internacional del Trabajo, de una instancia apropiada de control, debiera ser prevista por la reglamentación internacional. El gobierno francés estima, asimismo, que de considerarse necesario examinar esta sugerión, dicho examen debiera realizarse dentro del cuadro de la O. I. T. Conviene hacer notar aquí, sin embargo, que la pregunta 13

se refería, no al establecimiento de un control internacional, sino exclusivamente a la institución de organismos nacionales adecuados.

De acuerdo con la opinión del gobierno sueco, la adopción de esta disposición no debiera dar como resultado una modificación de los regímenes nacionales existentes, los cuales satisfacen plenamente a todo el mundo. Análogamente, el gobierno mexicano estima que corresponde a los Estados que garantizan el derecho de organización mediante sus propias leyes, el tomar las medidas adecuadas en los casos de violación de la ley.

Los gobiernos de Austria y de los Estados Unidos se pronuncian, en principio, en forma afirmativa, pero desearían ver insertar en la disposición de que se trata las palabras « de ser necesario ».

Las demás respuestas son netamente afirmativas (Austria, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Ecuador, Hungría, India, Países Bajos).

De este somero análisis de las respuestas se desprende que las opiniones de los gobiernos se hallan divididas en cuanto a la oportunidad de una disposición que entrañara la obligación estricta, para los Estados Miembros, de instituir organismos de control.

#### **Proposiciones gubernamentales**

##### *Pregunta 14*

Por la pregunta 14 se pedía a los gobiernos que indicasen si tenían proposiciones o sugerencias que presentar sobre cualquier punto que no hubiera sido mencionado en el cuestionario.

Se hace a continuación el análisis de las proposiciones encaminadas a que se incluyan en el texto ciertas disposiciones no previstas en el cuestionario.

Los gobiernos de los Estados Unidos, Francia, India y la Unión Sudafricana proponen que incluyan en el convenio ciertas disposiciones que, aunque diferentes en cuanto a la forma, tienden todas a precisar directa o indirectamente el campo de aplicación o los alcances del convenio.

El gobierno sudafricano subraya que los convenios adoptados con anterioridad preveían disposiciones de excepción para los territorios no metropolitanos, respecto de ciertos Estados donde la masa de la población no se encuentra aún al mismo nivel económico y social que en los Estados más adelantados, o

respecto de aquellos Estados cuyos territorios comprenden regiones poco pobladas. A juicio de dicho gobierno, sería necesario tener en cuenta, igualmente, una cuarta categoría de Estados — en la que figuraría la Unión Sudafricana — en los que determinadas fracciones de población que, si bien participan en la vida del trabajo en general, no han alcanzado el mismo grado de desarrollo que el resto de la población. El gobierno sudafricano propone, por consiguiente, que se incorpore en el texto del convenio, como en la resolución sobre la libertad de asociación adoptada por la Conferencia en su 30ª reunión, la cláusula contenida en la parte V de la Declaración de Filadelfia, según la cual debe tenerse debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo al realizarse el programa establecido en dicha Declaración.

De acuerdo con el gobierno de la India, las ventajas inherentes a los derechos previstos por el convenio sólo debieran favorecer a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que llenaran las tres condiciones siguientes :

a) que no excluyan de sus organizaciones a ningún individuo o grupo de individuos susceptibles de ser admitidos, por el solo hecho de su sexo, color, raza, credo o nacionalidad ;

b) que no interfieran de manera alguna con el derecho de cualquier individuo o grupo de individuos de ejercer públicamente su oficio u ocupación, así como del derecho de ciudadanía ;

c) que dirijan sus actividades de conformidad con procedimientos democráticos.

El gobierno de los Estados Unidos declara que está en favor de la adopción de un convenio relativo a la libertad de asociación de los trabajadores y empleadores, quedando entendido que el convenio ha de referirse exclusivamente a los problemas sindicales y a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y no a las actividades de las organizaciones que se salieran de ese terreno. A fin de dar más precisión al texto contemplado, el gobierno propone que se incluya en él una definición de los términos « organizaciones de empleadores y de trabajadores », definición que, conforme al espíritu de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y del propio convenio, podría formularse como sigue :

La expresión « organizaciones de empleadores y de trabajadores », tal como se usa en este convenio, se refiere a las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto a su participación en todas

las cuestiones relacionadas con asuntos sindicales y relaciones obrero-patronales.

El gobierno francés llama la atención sobre el hecho de que, más que el estatuto jurídico de las organizaciones de que se trata, es su objeto mismo el que demanda las medidas de protección contempladas en el presente texto. Tal objeto es la defensa de los intereses profesionales y sociales de sus miembros.

El gobierno francés hace observar, a este propósito, que puede parecer un tanto teórico el hecho de establecer un paralelismo constante entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores, cuando los objetivos perseguidos así como las condiciones de ejercicio del derecho de organización, por las unas y por las otras, pueden presentar diferencias considerables; y que las organizaciones de trabajadores están, en particular, mucho más expuestas a actos de intimidación, de presión o de restricción.

El gobierno francés pide además a la Oficina Internacional del Trabajo que estudie en forma más detenida la cuestión del carácter representativo de las organizaciones sindicales; y plantea, especialmente, las cuestiones siguientes:

a) si es o no es contrario a la libertad sindical conceder legalmente a ciertas organizaciones, consideradas como las más representativas, un privilegio que las capacite para representar el conjunto de los trabajadores cuando se concluyen convenios colectivos susceptibles de adquirir, de conformidad con determinado procedimiento, fuerza de ley; y

b) en caso de que la respuesta sea negativa, ¿cuál sería el criterio que, sin oponerse a la libertad sindical, permitiría determinar cuáles son las organizaciones más representativas?

Conviene señalar que este problema ha sido examinado por la Oficina en su informe sobre las relaciones del trabajo, cuestión que constituye el punto VIII del orden del día de la presente reunión de la Conferencia<sup>1</sup>. La Oficina piensa, en efecto, que este problema se plantea esencialmente a propósito de las relaciones del trabajo y, más particularmente, como lo hace notar el propio gobierno francés, a propósito de los convenios colectivos, y podría, por consiguiente, ser tratado con más oportunidad en relación con esta cuestión.

---

<sup>1</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 31ª reunión, Informe VIII (1).

### **CAPÍTULO III**

#### **CONCLUSIONES**

Con base en las respuestas analizadas en el capítulo precedente, la Oficina somete al examen de la Conferencia un proyecto de convenio sobre la libertad de asociación y la protección del derecho de organización, precedido de un breve preámbulo. Se reproducen esos textos en el capítulo IV del presente informe.

#### **Preámbulo al proyecto de convenio**

La Oficina ha considerado necesario motivar en un breve preámbulo el texto del proyecto de convenio.

Parece oportuno, ante todo, recordar las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y de la Declaración de Filadelfia, que determinan la competencia de la Organización en materia de libertad de asociación y ponen de relieve la importancia de este problema en relación con el mejoramiento de las condiciones de trabajo, el progreso social y el mantenimiento de la paz.

No menos oportuno parece subrayar que la Asamblea de las Naciones Unidas ha hecho suyos los principios adoptados por unanimidad en la última reunión de la Conferencia sobre la cuestión sindical e invitado a la Organización Internacional del Trabajo a hacer todos los esfuerzos posibles para traducir esos principios en compromisos formales por medio de uno o de varios convenios internacionales del trabajo.

Parece, en fin, indispensable recordar que si los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas no deben estar sometidos, como ha sido tan frecuentemente el caso en el pasado, a un trato discriminatorio con respecto a las demás personas u organizaciones, no están menos obligados a conformarse, en el ejercicio de sus derechos, a las disposiciones legales sobre el orden público contenidas en las constituciones nacionales, los

códigos penales y los códigos civiles que, por definición, rigen para todo el mundo.

La Oficina tiene en cuenta, en esta forma, las reservas relativas a la « legalidad » y al « orden público » formuladas nuevamente por cierto número de gobiernos en sus respuestas. Recordemos a este propósito que tales reservas, aun cuando no hayan sido expresamente formuladas, no dejan por eso de estar implícitamente contenidas en todo texto, nacional o internacional, por el que se consagra un derecho o una libertad. Para evitar, empero, toda ambigüedad, es necesario precisar que las leyes de los diversos Estados relativas al orden público, cualesquiera que éstas sean, deben ser compatibles con las disposiciones de un convenio eventual sobre la libertad de asociación. Otro tanto debé ocurrir, naturalmente, con las leyes nacionales sobre las organizaciones profesionales. En efecto, de no ser así, el propio convenio carecería de objeto. Es por esa razón que no puede invocarse una reserva relativa al orden público en el texto mismo del convenio, pues de hacerlo se dejaría a los Estados en libertad de poner nuevamente en tela de juicio, con base en la interpretación que cada uno diera a la noción de que se trata, los principios que hubieran suscrito.

#### **Proyecto de convenio sobre la libertad de asociación y la protección del derecho de organización**

Antes de examinar la significación de las diversas disposiciones del proyecto de convenio sobre la libertad de asociación y la protección del derecho de organización, conviene recordar en pocas palabras con qué espíritu ha sido concebido este proyecto.

La Oficina, de entera conformidad con las decisiones de la última reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se ha esforzado por precisar con el máximo de concisión los principios que determinan las disposiciones que rigen la libertad de asociación, principios que, como ha de recordarse, se hallan expresamente consagrados en la legislación y la práctica de la gran mayoría de los países.

Esto quiere decir que todos esos países se encuentran en condiciones de ratificar el convenio sin tener que revisar previamente su legislación sobre las organizaciones profesionales.

En cambio, un proyecto de reglamentación que hubiera pretendido reglamentar hasta los más pequeños problemas que

pueden plantearse en la práctica de cada uno de los países, habría obligado a la mayor parte de dichos países a revisar previamente, y a menudo sobre puntos de detalle, su legislación nacional antes de encontrarse en condiciones de ratificar el convenio internacional. Es por esa razón que la Oficina se abstuvo voluntariamente de someter a la Conferencia una especie de « código o de modelo de reglamentación » sobre la libertad de asociación.

Conviene recordar en segundo término que, de acuerdo con las decisiones adoptadas en la trigésima reunión de la Conferencia, el convenio sobre la libertad de asociación no debe ser considerado más que como una primera etapa de la reglamentación internacional en tal sentido. En efecto, la trigésima primera reunión de la Conferencia ha de ocuparse igualmente, en primera discusión, de varios textos que tratan especialmente del papel que corresponde a las organizaciones profesionales en el campo de las relaciones del trabajo y en el de la reglamentación social y económica (punto VIII del orden del día de la Conferencia).

Del mismo modo, cierto número de sugerencias contenidas en las respuestas de los gobiernos, y que se refieren a los problemas más vastos de las relaciones del trabajo y de la colaboración entre los poderes públicos y las organizaciones profesionales, podrán ser discutidos con más utilidad en relación con los textos arriba mencionados.

#### OPORTUNIDAD Y FORMA DE LA REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL

La Conferencia habrá de decidir en primer término si la reglamentación internacional debe adoptar la forma de convenio y, en caso afirmativo, la forma de un convenio único que trate a la vez de la libertad de asociación y de la protección del derecho de organización, o de dos convenios distintos, uno sobre la libertad de asociación y el otro sobre la protección del derecho de organización.

Los gobiernos se han pronunciado, casi unánimemente, por una pronta reglamentación internacional en forma de convenio, y la mayoría de ellos por un convenio único.

Sin embargo, cierto número de gobiernos han expresado su preferencia por una reglamentación mediante dos convenios distintos, fundándose principalmente en que un texto que

tratara a la vez de las dos cuestiones podría tener el inconveniente de retardar la adopción de un convenio sobre la libertad de asociación, que debiera ser la tarea primordial de la Conferencia. Se ha señalado, además, que acaso sea inoportuno querer tratar por separado el principio de la protección del derecho de asociación mediante el procedimiento de simple discusión, por una parte, y las modalidades de aplicación de dicho principio por el procedimiento de doble discusión, por otra parte.

La Oficina se ha esforzado por conciliar ambas tesis, dividiendo el proyecto de reglamentación en dos partes, consagrada la primera a la libertad de asociación, y la segunda a la protección del derecho de organización. La Conferencia estará así en condiciones de pronunciarse, por separado, sobre cada una de esas dos partes del proyecto de convenio.

#### PARTE I. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

El artículo 1 del proyecto de convenio establece que todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para quien se halle en vigor el convenio se compromete a poner en práctica las disposiciones contenidas en los artículos siguientes. El texto de este artículo no reclama ningún otro comentario.

##### *Constitución de las organizaciones*

El artículo 2 del proyecto de convenio constituye una definición de la libertad de asociación de los trabajadores y de los empleadores, en tanto que individuos. Dicho artículo establece al efecto que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho inalienable de constituir, sin autorización previa, las organizaciones de su elección, así como el de afiliarse a estas organizaciones.

Los comentarios de los gobiernos se refieren a varios puntos de esta definición, que conviene examinar brevemente.

##### *Principio de no discriminación.*

Recordemos ante todo que los gobiernos podían elegir entre dos fórmulas. La primera, que ha sido retenida en el proyecto de convenio, definía el principio de no discriminación en forma general: «sin distinción de ninguna clase». La segunda, en

cambio, enumeraba ciertos casos típicos de discriminación : « sin distinción de ocupación, sexo, color, raza, credo, nacionalidad o ideas políticas ».

En la mayor parte de las respuestas se da la preferencia a la primera fórmula, especialmente por el hecho de que una cláusula de carácter absolutamente general parece, en realidad, más amplia y comprensiva que una fórmula que si bien enumera los diversos casos de discriminación, está expuesta siempre a pasar algunos de ellos en silencio.

De acuerdo con el espíritu de las respuestas, por consiguiente, la cláusula general que figura en el texto del proyecto de convenio ha de interpretarse en su sentido más amplio, como significando que la libertad de asociación debe ser reconocida sin discriminación de ninguna naturaleza en cuanto a la ocupación, el sexo, el color, la raza, el credo, la nacionalidad, las opiniones políticas, etc., no solamente a favor de los trabajadores y empleadores de la industria privada, sino también de los funcionarios y agentes de los servicios públicos.

Observemos a este último respecto que se consultó igualmente a los gobiernos sobre la cuestión de saber si es de desearse que se estipule en la reglamentación internacional que el reconocimiento del derecho de asociación de los funcionarios no ha de prejuzgar en nada respecto de la cuestión del derecho de huelga de los mismos. Varios gobiernos, al dar su asentimiento a la fórmula de que se trata, han subrayado sin embargo, al parecer con razón, que el proyecto de convenio no trata más que de la libertad de asociación y no del derecho de huelga, problema que será examinado a propósito del punto VIII (conciliación y arbitraje) del orden del día de la Conferencia.

En tal virtud, se ha juzgado preferible no hacer figurar una disposición en ese sentido en el proyecto de convenio sobre la libertad de asociación.

#### *Garantía de la libertad de asociación sin autorización previa.*

La verdadera garantía de la libertad de asociación se desprende de los términos : « derecho inalienable de los trabajadores y de los empleadores de constituir, *sin autorización previa*, las organizaciones . . . , así como el de afiliarse a estas organizaciones ».

Ninguna de las respuestas puso formalmente en tela de juicio este principio fundamental, si bien algunos gobiernos

expresaron el punto de vista de que, para el buen funcionamiento de las organizaciones, éstas debieran conformarse, en el momento de ser constituidas, a las formalidades legales previstas por la legislación nacional respectiva.

Subrayemos a este respecto que el artículo 2 no formula más que un principio y no fija sino un límite a la intervención del Estado; dejando, por consiguiente, cierto margen a los países para que reglamenten a su guisa las condiciones de formación de las organizaciones, bajo la reserva expresa, desde luego, de que tales condiciones no pongan cortapisas al derecho que deben tener los trabajadores y los empleadores de formar libremente sus organizaciones.

La expresión «sin autorización previa» es suficientemente explícita para que los países puedan hacer la diferencia entre las medidas que son compatibles con el principio de la libre constitución de organizaciones y las que no lo son.

#### *Derecho de asociarse y derecho de no asociarse.*

El artículo 2 establece, de modo positivo, el derecho de los trabajadores y de los empleadores a formar organizaciones y a afiliarse a ellas.

En la gran mayoría de las respuestas se da el asentimiento a este principio, si bien algunos gobiernos han expresado igualmente el deseo de que la garantía internacional proteja no solamente el derecho positivo de asociarse, sino también el derecho puramente negativo de no asociarse.

Conviene hacer notar a este respecto que el objeto mismo de la reglamentación internacional consiste en garantizar la libertad de asociación considerada como una medida de protección social de la más alta importancia. Ahora bien, la protección del derecho puramente negativo de no asociarse no podría, naturalmente, ser considerada como una medida de protección social.

Además, el artículo 2 no hace más que establecer un derecho y no como algunos Estados parecen suponer, una obligación; de donde se desprende que los trabajadores y los empleadores quedan en completa libertad de usar o no de tal derecho. Empero, el renunciamiento voluntario al derecho positivo de asociarse, no podría colocarse sobre el mismo pie que la garantía formal del derecho puramente negativo de no asociarse.

*Libertad de elegir las organizaciones.*

Al hacer figurar los términos « organizaciones de su elección » en el artículo 2, la Oficina se propuso tener en cuenta el hecho de que en cierto número de países existen varias organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores, entre las que los interesados pueden elegir aquélla a la que, por razones de orden confesional o político, deseen afiliarse.

En la gran mayoría de las respuestas los términos en cuestión han sido interpretados en el sentido indicado. Sin embargo, para aclarar ciertas dudas expresadas en algunas respuestas, conviene precisar que tal disposición deja a las organizaciones interesadas en completa libertad de determinar en sus estatutos las condiciones de adhesión o de retiro de sus miembros, con la sola reserva de que tales condiciones no vayan en contra del principio de no discriminación.

*Autonomía de las organizaciones*

El artículo 3 del proyecto de convenio contiene dos párrafos que se complementan mutuamente.

El primero establece que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes, de organizar su gestión y sus actividades y de formular su programa de acción.

Se verá que la fórmula que figuraba en el cuestionario ha sido completada por las palabras : « de elegir libremente sus representantes », que dan mayor precisión a la definición del derecho que tienen los sindicatos de funcionar libremente.

El segundo párrafo del artículo 3 impone a las autoridades públicas la obligación de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar ese derecho o a impedir su ejercicio legal.

La mayoría de las respuestas no son simplemente afirmativas, sino que subrayan además el hecho de que la libertad de crear organizaciones, garantizada por el artículo 2 del proyecto de convenio, carecería de valor práctico si no se la completara otorgando a las organizaciones la facultad de regirse como mejor les parezca.

Sin embargo, aún respecto de esta cuestión, algunos gobiernos han formulado ciertas reservas, especialmente en cuanto a la definición de las organizaciones y a los límites que han de fijarse a la autonomía administrativa de las mismas.

*Definición de las organizaciones profesionales.*

Al servirse de los términos « organizaciones de trabajadores y de empleadores », la Oficina se propuso subrayar el hecho de que el proyecto de convenio trata exclusivamente de las organizaciones profesionales cuya misión fundamental consiste en asegurar la defensa de los intereses profesionales, sociales y económicos de sus miembros. De ello se desprende que las organizaciones de carácter ya puramente político, ya puramente comercial, y aun los organismos públicos (organismos del Estado, de las municipalidades, etc.) no están comprendidos en esta definición y no pueden, por lo tanto, invocar los beneficios del convenio.

Empero, en virtud de la grand diversidad de las definiciones que las diversas legislaciones nacionales dan de las organizaciones profesionales, parece superfluo que quiera reducirse todas esas definiciones a una fórmula única susceptible de convenir a todos los países. Los términos « organizaciones de trabajadores y de empleadores » parecen suficientemente precisos para distinguir las organizaciones profesionales de las demás organizaciones.

En respuesta a otra observación hecha por algunos gobiernos respecto del « carácter representativo de las organizaciones », bastará hacer notar aquí que el proyecto de convenio sobre la libertad de asociación no puede establecer discriminación alguna entre las organizaciones con base en su importancia numérica, y que ese problema habrá de ser tratado por la Conferencia a propósito de la cuestión de las relaciones del trabajo, que constituye el punto VIII de su orden del día.

*Reglamentación del funcionamiento de las organizaciones.*

Algunos gobiernos hicieron acompañar su respuesta afirmativa sobre la autonomía administrativa de las organizaciones, de reservas similares a las presentadas respecto del artículo precedente, las cuales se refieren a ciertas formalidades previstas por sus reglamentaciones nacionales.

Sin embargo, también en este caso el texto en discusión sólo tiene por objeto fijar un límite a la intervención de las autoridades y, por consiguiente, no pretende en modo alguno prohibir las prescripciones legales que tuvieran exclusivamente por objeto asegurar el funcionamiento normal de las organizaciones.

Así, por ejemplo, las leyes nacionales prevén a menudo que las organizaciones deben poseer estatutos que reglamenten, en el propio interés de sus miembros, cuestiones tales como las condiciones de afiliación y de retiro de tales miembros, la organización de la administración y de la dirección, las cotizaciones sindicales, la gestión y el control de fondos, la presentación, a los miembros, de un estado de las finanzas de la organización y otras cuestiones análogas.

Disposiciones de este género que, dicho sea de paso, figuran siempre en los estatutos que las organizaciones adoptan voluntariamente, no pueden ser consideradas como contrarias al principio de la libertad de asociación, ni van en contra de la autonomía de las organizaciones, tal como ha sido definida en el artículo 3 del proyecto de convenio.

Ahora bien, si las autoridades nacionales disponen así de un margen bastante amplio para reglamentar el funcionamiento de las organizaciones, no es menos evidente que la inserción, en el texto del artículo 3, de los términos « de conformidad con las leyes nacionales » (inserción propuesta por algunos gobiernos), resultaría incompatible con el principio de la autonomía de las organizaciones profesionales, puesto que se daría de ese modo a las autoridades públicas nacionales mano libre, por decirlo así, para reglamentar a su antojo el funcionamiento de las organizaciones.

Dentro del mismo orden de ideas, es posible que la Conferencia desee examinar la conveniencia de suprimir, al final del segundo párrafo del artículo 3, el término « legal », en vista de que la reserva de carácter general relativa a la legalidad figura ya en el preámbulo y se aplica, por consiguiente, a todos los artículos del proyecto de convenio.

#### *Disolución y suspensión de las organizaciones*

El artículo 4 del proyecto de convenio prevé que las organizaciones de trabajadores y de empleadores no podrán ser objeto de disolución o suspensión, por vía administrativa.

Esta cláusula tiene por objeto completar las garantías relativas a la libre constitución y al libre funcionamiento de las organizaciones, previstas en los artículos 2 y 3 del proyecto, mediante una garantía especial contra la disolución o la suspensión arbitrarias de las organizaciones, por vía administrativa. En otras palabras, las organizaciones de trabajadores y de

empleadores deben estar amparadas por todas las garantías que ofrece el procedimiento judicial, cuando la reglamentación nacional prevea, a título de sanción contra la infracción a las leyes, la disolución o la suspensión.

En la gran mayoría de las respuestas se da un asentimiento sin reservas a este principio, principalmente en virtud de que debe incumbir a los jueces y no a las autoridades administrativas, el conocer de las infracciones a las leyes y de aplicar, en caso necesario, las sanciones previstas.

La Conferencia querrá, sin embargo, tener en cuenta el hecho de que en varios países la disolución o la suspensión de las organizaciones depende de una jurisdicción administrativa que ofrece a las partes las mismas garantías que el procedimiento judicial propiamente dicho. Parece, por consiguiente, que tal procedimiento administrativo podría, conforme a los términos del convenio, ser asimilado al procedimiento judicial.

*Federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores*

El artículo 5 prevé que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

Esta disposición no es más que el corolario del derecho de formar organizaciones, previsto en el artículo 2, y se funda en el reconocimiento del hecho de que la solidaridad de intereses que unen a los trabajadores y a los empleadores no se limita ni a una empresa, ni a una profesión o industria determinadas, ni aún a un solo país, sino que se extiende a todos los países. Recordemos a este respecto que tanto las Naciones Unidas como la Organización Internacional del Trabajo han reconocido formalmente el *status* de las organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores, al asociarlas directamente a sus propios trabajos.

La gran mayoría de los países han dado a esta cláusula su adhesión sin reservas. Tres países supeditan de nuevo su aceptación a las reservas de carácter general relativas al orden público y a la seguridad del Estado, reservas que han sido examinadas a propósito del preámbulo al convenio. Una sola respuesta ha evocado el problema de la autonomía administrativa y financiera de las organizaciones afiliadas, ya sea a las federaciones y

confederaciones nacionales, ya a las organizaciones internacionales. Señalemos a este respecto que, de hecho, el *status* de las federaciones y confederaciones nacionales, como el de las organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores, salvaguardan en la más amplia medida posible la autonomía de las organizaciones a ellas afiliadas. El asunto depende, en realidad, de la soberanía de los congresos nacionales e internacionales de trabajadores y de empleadores y no podría, por lo tanto, ser resuelto mediante un texto internacional.

#### *Garantías relativas a las federaciones y a las confederaciones*

El artículo 6 tiene por objeto hacer beneficiar a las federaciones y confederaciones de las garantías relativas a la constitución, al funcionamiento y a la disolución, previstas en los artículos 2, 3 y 4 del proyecto de convenio, respecto de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Salvo las reservas formales relativas a la «legalidad» hechas por tres países, las demás respuestas son afirmativas y no van acompañadas de comentario alguno. Un solo país respondió en forma negativa, sin motivar su respuesta.

Este texto no reclama, por consiguiente, más comentarios.

#### *Adquisición de la personalidad jurídica*

Por el artículo 7 se establece que la adquisición de la personalidad jurídica de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, de sus federaciones y confederaciones, no podrá estar subordinada a condiciones de naturaleza tal, que comprometan la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 2, 3 y 4 anteriormente analizados.

Si la mayoría de los países han dado, también en este caso, una respuesta afirmativa y sin comentarios, algunos sugieren, sin embargo, la conveniencia de que se supedite la adquisición de la personalidad jurídica a las formalidades prescritas por su legislación nacional.

Para evitar todo malentendido respecto de esta cláusula, es del caso hacer notar que el artículo 7 no tiene en modo alguno por objeto imponer a los Estados la obligación de otorgar la personalidad jurídica a las organizaciones.

En realidad, en muchos países las organizaciones profesionales desempeñan un papel de primer orden sin que por eso estén

investidas de personalidad jurídica. En otros países, esas organizaciones están en libertad de adquirir o no la personalidad jurídica; y en otros aún, la personalidad jurídica se adquiere de pleno derecho desde el momento en que la organización ha quedado registrada.

Sin embargo, en unos pocos países, el otorgamiento de la personalidad jurídica a las organizaciones se considera como una condición *sine qua non* de su existencia y de su funcionamiento. Ahora bien, si en esta última hipótesis, el legislador estuviera en libertad absoluta de supeditar el reconocimiento a las condiciones que juzgara oportuno imponer (tales como, por ejemplo, la autorización previa, el control de las autoridades sobre la vida interna y externa de las organizaciones, etc.), podría por este medio anular todas las garantías relativas a la libertad de asociación formuladas en el proyecto de convenio.

La Oficina ha juzgado del caso incluir el artículo 7 en el proyecto de convenio con el único objeto de impedir que el otorgamiento de la personalidad jurídica pueda servir de pretexto para volver a introducir un régimen restrictivo sobre la materia.

Sólo se trata, por consiguiente, de una cláusula de salvaguardia, la cual no prejuzga en nada de la cuestión de saber si los países han de conferir o no la personalidad jurídica a las organizaciones profesionales.

#### *Responsabilidades de las organizaciones*

Se consultó a los gobiernos, además, sobre las dos cuestiones siguientes :

1. Si sería oportuno estipular en la reglamentación internacional sobre la libertad de asociación que la adquisición y el ejercicio de los derechos previstos más arriba no debieran tener como consecuencia el eximir a las organizaciones de trabajadores y de empleadores de sus responsabilidades y obligaciones respectivas; o bien

2. Si sería preferible reservar una cláusula de esta naturaleza para incluirla en una reglamentación internacional sobre los convenios colectivos o sobre la conciliación y el arbitraje.

La mayoría de los gobiernos se pronunciaron a favor de la solución indicada en esta última fórmula, fundándose principalmente en que la aplicación prevista en la primera era demasiado vaga para figurar, en forma útil, en un convenio internacional.

No parece posible concebir, en efecto, más que dos clases de responsabilidades en el caso de que se trata : 1) una responsabilidad de carácter general por infracción de la legalidad ; 2) una responsabilidad específica como resultado de la violación, ya sea de una ley aplicable especialmente a las organizaciones profesionales, ya de un compromiso contractual.

Ahora bien, el caso de la responsabilidad general se halla incluido en la reserva de carácter general relativa a la legalidad, que figura en el preámbulo al proyecto de convenio, en tanto que el caso de una responsabilidad específica no se planteará sino cuando la Conferencia examine las cuestiones que figuran en el punto VIII de su orden del día, especialmente las relativas a los convenios colectivos y a la conciliación y el arbitraje.

Fundándose en esas razones, y de conformidad con las sugerencias hechas por la mayoría de los países, la Oficina no creyó del caso retener, en el proyecto de convenio, una disposición especial sobre la responsabilidad de las organizaciones.

## PARTE II. PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ORGANIZACIÓN

Se recordará que la Conferencia, en su 30ª reunión, no retuvo para una reglamentación eventual en 1948, mediante el procedimiento de simple discusión, más que la cuestión relativa a la garantía del principio de la protección del derecho de organización, dejando la cuestión relativa a la aplicación del principio del derecho de organización y de negociación colectiva para su trigésima primera reunión, a fin de examinarla de acuerdo con el procedimiento de doble discusión (punto VIII del orden del día de la Conferencia).

Con base en la lista de puntos adoptada sobre la materia en la última reunión de la Conferencia, se consultaba a los gobiernos en el cuestionario de la Oficina sobre los siguientes puntos :

1. Si la reglamentación internacional debiera garantizar el ejercicio del derecho de organización ;
2. Si la protección del derecho de organización podría ser asegurada en forma efectiva mediante acuerdos mutuos entre trabajadores y empleadores organizados ;
3. Si a falta de una garantía plena y efectiva mediante acuerdos mutuos, debieran tomarse medidas adecuadas a fin

de proteger el ejercicio del derecho de organización contra todo acto de intimidación, de presión o de restricción, cualquiera que sea su procedencia ; y, por último

4. Si la reglamentación internacional debiera comprender la obligación de instituir los organismos adecuados para asegurar el respeto del derecho de organización.

Del análisis hecho en el capítulo precedente se desprende que la inmensa mayoría de las respuestas de los gobiernos son netamente afirmativas en cuanto a la necesidad de garantizar el ejercicio del derecho de organización, si bien revelan puntos de vista bastante divergentes ya sea respecto de los métodos a seguir para poner en práctica esa protección (garantizada por la vía legal o por la vía contractual), ya sea en cuanto a los medios de control a prever para asegurar la protección del derecho de organización (institución de organismos nacionales de control).

Ante esa diversidad de puntos de vista, la Oficina ha juzgado oportuno someter a la Conferencia, de conformidad con los votos expresados al respecto en la trigésima reunión, un texto que no se ocupe más que de la garantía del principio de la protección del derecho de organización.

Éste parece ser el único procedimiento posible, tanto más si se considera que la Conferencia ha de ocuparse igualmente en primera discusión, como lo hemos señalado más arriba, de un texto mucho más detallado sobre la aplicación del principio del derecho de organización y de negociación colectiva, texto que tiene debidamente en cuenta todos los aspectos del problema.

El artículo 8 del proyecto de convenio establece la garantía del principio de la protección del derecho de organización, en los siguientes términos :

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo, para quien se halle en vigor el presente convenio, se compromete a dictar todas las medidas necesarias y apropiadas a fin de garantizar el ejercicio del derecho de organización de los trabajadores y de los empleadores.

Se desprende de este texto que si los Miembros que ratifican el convenio están naturalmente obligados a asegurar en cualquier circunstancia la protección del derecho de organización, quedan sin embargo libres de elegir los métodos (garantías legales o garantías por medio de acuerdos mutuos), para cumplir con dicha obligación.

Se desprende asimismo de los términos « todas las medidas necesarias y apropiadas », que los Estados que cuentan ya, sea en virtud de su legislación nacional o en virtud de otras medidas, con un sistema adecuado de protección del derecho de organización, no están obligados a tomar medidas suplementarias para poder ratificar el convenio.

### PARTE III. DISPOSICIONES DIVERSAS

Los artículos 9 y 10 del proyecto de convenio contienen las disposiciones usuales en cuanto a la aplicación de un convenio eventual sobre la libertad de asociación y la protección del derecho de organización en los territorios no metropolitanos.

El artículo 9 está redactado de conformidad con las disposiciones del artículo 35, párrafos del 1 al 3 de la Constitución, enmendada por la Conferencia en su reunión de 1946; y se refiere a la aplicación del convenio en aquellos territorios no metropolitanos cuyas relaciones internacionales están a cargo de Miembros de la Organización.

El artículo 10 tiene en cuenta la situación — definida en los párrafos del 4 al 8 del artículo 35 de la Constitución, enmendada en 1946 — de las autoridades de los territorios no metropolitanos, competentes en las cuestiones a que se refiere el convenio y de los territorios colocados bajo la autoridad conjunta de dos o más Miembros o de una autoridad internacional.

La Conferencia, teniendo en cuenta el hecho de que en 1947 fué adoptado un convenio sobre el derecho de asociación y la solución de los conflictos de trabajo en los territorios no metropolitanos<sup>1</sup>, decidirá si considera oportuno que se incluyan o no en el presente convenio disposiciones relativas a los territorios no metropolitanos.

Por último, la Conferencia posiblemente desee examinar la oportunidad de incorporar — conforme a la sugestión hecha al respecto por el gobierno de la Unión Sudafricana, — ora en el preámbulo, ora en el texto mismo del convenio, la cláusula contenida en la parte V de la Declaración de Filadelfia, según la cual debe tenerse debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo al procederse a la

---

<sup>1</sup> Véase : *Convenios y recomendaciones adoptados por la trigésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, junio de 1947, pág. 29.

aplicación progresiva del programa establecido por la Declaración.

La Conferencia tendrá presente que, a propuesta del delegado de los empleadores de la Unión Sudafricana, se hizo figurar igualmente un considerando, basado en la parte V de la Declaración, en el preámbulo de la resolución sobre la libertad de asociación adoptada por unanimidad durante la última reunión de la Conferencia.

**Institución de un organismo internacional de control encargado  
de la aplicación de la libertad de asociación**

En la Introducción, hemos mencionado las diversas resoluciones adoptadas por la Conferencia en su trigésima reunión, por el Consejo económico y social en su quinta reunión, y por la Asamblea de las Naciones Unidas en su segunda reunión, sobre la institución de un organismo internacional encargado de salvaguardar la libertad sindical.

Baste indicar aquí que la Conferencia habrá de recibir, sin duda, un informe especial del Consejo de administración sobre la cuestión de que se trata.

---

## CAPÍTULO IV

### TEXTOS PROPUESTOS

#### **Proyecto de convenio (núm.    ) referente a la libertad de asociación y a la protección del derecho de organización**

La Conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo,

Convocada en San Francisco por el Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 17 de junio de 1948 en su trigésima primera reunión ;

Después de haber decidido adoptar, bajo la forma de un convenio, diversas proposiciones referentes a la libertad de asociación y a la protección del derecho de organización, cuestión que constituye el séptimo punto del orden del día de la reunión ;

Considerando que el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo enuncia, entre los medios susceptibles de mejorar la condición de los trabajadores y de garantizar la paz, « la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical » ;

Considerando que la Declaración de Filadelfia proclamó nuevamente que « la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante » ;

Considerando que la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 30ª reunión, adoptó por unanimidad los principios que deben servir de base de una reglamentación internacional ;

Considerando que la Asamblea de las Naciones Unidas, en su 2ª sesión, hizo suyos estos principios e invitó a la

Considerando que el principio de la igualdad ante la ley implica que, como toda otra persona o colectividad organizada, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están, en el ejercicio de su derecho de organización, en la obligación de respetar la legalidad ;

## PARTE I. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para quien se halle en vigor el presente convenio se compromete a poner en práctica las disposiciones que siguen.

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho inalienable de constituir, sin autorización previa, organizaciones de su elección, así como el de afiliarse a estas organizaciones.

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes, de organizar su gestión y sus actividades y de formular su programa de acción.

## Artículo 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no podrán ser objeto de disolución o suspensión por vía administrativa.

*Artículo 5*

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

*Artículo 6*

Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 del presente convenio se aplican también a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

*Artículo 7*

La adquisición de la personalidad jurídica de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, de sus federaciones y confederaciones, no podrá estar subordinada a condiciones de naturaleza tal que comprometan la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 2, 3 y 4 del presente convenio.

## PARTE II. PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ORGANIZACIÓN

*Artículo 8*

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo, para quien se halle en vigor el presente convenio, se compromete a dictar todas las medidas necesarias y apropiadas a fin de garantizar el ejercicio del derecho de organización de los trabajadores y de los empleadores.

## PARTE III. DISPOSICIONES DIVERSAS

*Artículo 9*

1. Respecto de los territorios aludidos en el artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, enmendada por el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1946, excepción hecha de los territorios aludidos en los párrafos 4 y 5 de dicho artículo, enmendado, todo Miembro de la Organización que ratifique el presente convenio anexará a su ratificación, o comu-

nicará al Director general de la Oficina Internacional del Trabajo, tan pronto como sea posible después de haberlo ratificado, una declaración enumerando :

- a) los territorios respecto de los que se obliga a que se apliquen sin modificaciones las disposiciones del convenio ;
- b) los territorios respecto de los que se obliga a que se apliquen con modificaciones las disposiciones del convenio junto con los detalles de dichas modificaciones ;
- c) los territorios respecto de los que es inaplicable el convenio y, en estos casos, los fundamentos de su inaplicabilidad, y
- d) los territorios respecto de los que se reserva su decisión.

2. Las obligaciones aludidas en los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se estimarán como parte integrante de la ratificación y tendrán fuerza de ratificación.

3. Todo Miembro podrá cancelar en cualquier momento, por declaración subsecuente, total o parcialmente, cualesquiera de las reservas hechas en su primera declaración por virtud de los b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.

4. En todo momento en que el presente convenio esté sometido a denuncia, de conformidad con las disposiciones del artículo 34, todo Miembro podrá comunicar al Director una declaración modificando, en cualquier otro respecto, los términos de cualquiera declaración anterior y declarando la posición actual con relación a los territorios que pueda especificar.

#### *Artículo 10*

1. Siempre que la materia de este convenio corresponda a las facultades autónomas de cualquier territorio no metropolitano, el Miembro responsable de las relaciones internacionales de este territorio puede, de acuerdo con el gobierno del territorio, comunicar al Director general de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración aceptando las obligaciones del presente convenio en nombre del territorio.

2. Podrán comunicar al Director general de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración aceptando las obligaciones de este convenio :

- a) dos o más Miembros de la Organización, respecto de cualquier territorio que esté bajo su autoridad conjunta ; o
- b) toda autoridad internacional responsable de la administración de cualquier territorio, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas o por cualquier otro motivo, respecto de dicho territorio.

3. Las declaraciones comunicadas al Director general de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos precedentes de este artículo, deberán indicar si las disposiciones del convenio deberán aplicarse sin modificaciones al territorio interesado, o si están sujetas a modificaciones ; cuando la declaración indique que se aplicarán las disposiciones del convenio con modificaciones, deberán dar los detalles de las mismas.

4. En cualquier momento, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesada podrán renunciar, mediante declaración subsecuente, total o parcialmente, al derecho de recurrir a cualquier modificación ya indicada en cualquier otra declaración anterior.

5. En cualquier momento en que este convenio esté sujeto a denuncia de conformidad con las disposiciones del artículo x, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesada podrán comunicar al Director general una declaración modificando, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y declarando la posición actual con respecto a la aplicación del convenio.

---