

**62. OPINIÓN SOBRE LAS CONDICIONES DE LA DESIGNACIÓN
DE DELEGADO OBRERO DE LOS PAÍSES BAJOS A LA
CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

Sesión ordinaria de 1922.

Jueces presentes:

Señores Loder, Presidente; Weiss, Vicepresidente; Lord Finlay, Nyholm, Moore, de Bustamante, Altamira Oda Anzilotti, Jueces titulares; y los señores Beichmann y Negulesco, Jueces suplentes.

El Consejo de la Liga de las Naciones, por resolución de 12 de mayo de 1922, ha invitado al Tribunal para que, conforme el artículo 14 del Pacto, dictamine sobre la siguiente cuestión:

“Si el delegado obrero de los Países Bajos a la tercera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo ha sido designado de acuerdo con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 389 del Tratado de Versalles”.

La solicitud del dictamen sobre este asunto ha sido transmitida al Tribunal por medio de una carta del Secretario General de la Liga de las Naciones debidamente autorizado a este efecto por el Consejo.

En cumplimiento del artículo 73 del Reglamento del Tribunal, la solicitud ha sido notificada a los miembros de la Liga de las Naciones, por conducto de su Secretario General, a los Estados mencionados en el anexo del pacto y a las organizaciones siguientes:

La Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores.

La Federación Internacional de los Sindicatos obreros cristianos.

La Federación sindical internacional.

La solicitud ha sido, además, comunicada a Alemania y Hungría.

Finalmente, el Tribunal ha decidido oír, en relación con este asunto y en sesión pública a los representantes de todo Gobierno y de toda organización internacional que le notifiquen, dentro de un plazo determinado, el deseo de ser oídos. Esta decisión ha sido puesta en conocimiento de todos los miembros, Estados y organizaciones mencionadas más arriba y de la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra.

En el momento de formular su dictamen, el Tribunal tenía a la vista los siguientes documentos:

1) Carta del Director de la Oficina Internacional del Trabajo al Secretario general, de 17 de marzo de 1922, con los anexos de dicha carta;

2) Memoria del Gobierno holandés de 14 de junio de 1922;

3) Memoria de la Federación profesional general holandesa (Algemeen Nederlandsch Vakverbond);

4) Telegrama del Gobierno sueco.

El Tribunal ha oído, además, los informes orales:

- 1) De la representación del Gobierno británico;
- 2) De la representación del Gobierno holandés;
- 3) De la representación de la Federación Sindical Internacional;
- 4) De la representación de la Confederación de Sindicatos cristianos;
- 5) De la representación de la Oficina Internacional del Trabajo.

De estos informes resultan los siguientes hechos:

Con objeto de llevar a la práctica el acuerdo prescrito por el artículo 389, párrafo 3º del Tratado de Versalles, el ministro del Trabajo de los Países Bajos invitó a una reunión a las cinco organizaciones holandesas del trabajo que después se detallan, y que él consideraba como las más importantes, para tratar de la designación del delegado obrero a la tercera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo; dichas organizaciones son las siguientes:

- 1) La Confederación holandesa de los Sindicatos, que contaban en el mes de abril de 1921 con 218 596 miembros;
- 2) La Oficina de la organización profesional católica romana, que contaba en el mes de abril de 1921 con 155 642 miembros;
- 3) La Federación profesional nacional cristiana, que contaba en abril de 1921 con 75 618 miembros;
- 4) La Secretaría Nacional obrera, que contaba en 1º de enero 1921 con 36 038 miembros.

La última organización arriba mencionada rehusó tomar parte en esa reunión, que además, no produjo resultado general alguno. Las organizaciones mencionadas bajo los números 2), 3) y 4) se pusieron de acuerdo para proponer un candidato, mientras que la Confederación holandesa de los Sindicatos creyó, por su parte, tener el derecho de proponer el delegado obrero.

El delegado obrero holandés a la primera y a la segunda sesión de la Conferencia del Trabajo, fue designado en el seno de la Confederación holandesa de los Sindicatos, sin oposición de las demás organizaciones o con su expreso consentimiento. Estas organizaciones se hicieron representar por consejeros técnicos. El ministro, sin embargo, al designar el delegado a la segunda sesión de la Conferencia, manifestó su intención de nombrar en la siguiente ocasión a un miembro de las otras organizaciones, aunque asegurando a la Confederación holandesa de los Sindicatos que sería representada por un consejero.

En consecuencia, el ministro propuso en 1921, que se eligiera uno de los consejeros técnicos a la tercera sesión de la Conferencia entre

los miembros de la Confederación holandesa de los Sindicatos y se designase como delegado obrero al candidato de las demás organizaciones. La Confederación holandesa de los Sindicatos no quiso, sin embargo, prestarse a esta solución.

Fue entonces cuando por Real decreto de 4 de octubre de 1921, la Reina de los Países Bajos designó, como delegado obrero al candidato común de las tres organizaciones.

La Confederación holandesa de los Sindicatos protestó, ante la Oficina Internacional del Trabajo, mediante una carta de 22 de octubre de 1922, sosteniendo que la designación había sido hecha violando el artículo 389 del Tratado de Versalles, ya que el candidato elegido no lo había sido de acuerdo con ella, que considerada aisladamente contaba con el mayor número de miembros y que era, en consecuencia, en el sentido del referido artículo, la más representativa.

Sin embargo, la Conferencia admitió en su seno al delegado obrero nombrado por el Gobierno holandés, aunque se entendió que la referida admisión no sentada precedente. Al mismo tiempo adoptó la resolución siguiente:

“La Conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo, invita al Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo, para que dirija al Consejo de la Liga de las Naciones una solicitud tendiente a obtener que el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 del Pacto de la Liga de las Naciones, tenga a bien dictaminar sobre la interpretación del artículo 389 del Tratado de Versalles y sobre las reglas que deben observarse por los miembros de la Organización Internacional del Trabajo, para actuar de acuerdo con ese artículo al designar los delegados y consejeros técnicos no gubernamentales a las sesiones de la Conferencia general”.

A consecuencia de esta resolución, y siguiendo instrucciones del Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo, el Director de esta Oficina dirigió al Consejo de la Liga de las Naciones una solicitud con objeto de obtener que el Tribunal dictaminara si la designación del delegado obrero de los Países Bajos a la tercera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, había sido hecha conforme a las disposiciones del tercer párrafo del artículo 389 del Tratado de Versalles.

Esta solicitud fue favorablemente acogida por el Consejo que decidió pedir al Tribunal su dictamen sobre la cuestión mencionada.

El Tribunal dictamina lo siguiente:

Habiendo sido admitido el delegado obrero de los Países Bajos a la tercera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo por dicha Conferencia, el Tribunal opina que la cuestión que le ha sido sometida no tiene otro objeto que el de obtener una interpretación de las dis-

posiciones del párrafo tercero del artículo 389. Si el objeto de esta cuestión lo forma la manera con que ha procedido el Gobierno de los Países Bajos al designar el delegado obrero, débese a que de esa manera se precisa claramente la situación de los hechos a que la interpretación debe aplicarse.

Los textos esenciales que deben considerarse son los párrafos tercero y séptimo del artículo 389, que dicen así:

«Párrafo 3°—Los miembros se obligan a designar los delegados y asesores técnicos que no sean gubernamentales, de acuerdo con las organizaciones profesionales, si existen dichas organizaciones, que sean más representativas, sea de los patronos, sea de los obreros del país respectivo».

«Párrafo 7°—Las credenciales de los delegados y de sus asesores estarán sujetas a examen por la Conferencia, que podrá, por una votación de dos terceras partes de los delegados presentes, negar la admisión a cualquier delegado o asesor que considere no haber sido nombrado de acuerdo con este artículo».

La Confederación holandesa de los Sindicatos, es, según los informes suministrados al Tribunal, la organización que mayor número de miembros cuenta en Holanda entre las de su clase.

No se deduce de esto que sea la más representativa, pero a los fines del presente dictamen puede presumirse como tal.

La Conferencia general de representantes de miembros de la Organización Internacional del Trabajo se compone de cuatro representantes de cada uno de los miembros, de los que dos son delegados del Gobierno y los otros dos representan respectivamente los patronos y a los trabajadores de cada miembro. (Véase el primer párrafo del artículo 389.)

No existe limitación alguna para la elección de los delegados gubernamentales. Pero en cambio sí existe limitación en lo que concierne a la elección de los delegados no gubernamentales. Según el tercer párrafo del artículo 389 del Tratado, los miembros se obligan, a condición de que las organizaciones profesionales existan en sus países respectivos, a designar los delegados no gubernamentales de acuerdo con las organizaciones profesionales que sean más representativas, sea de los patronos o de los obreros del país respectivo.

La obligación estipulada en el tercer párrafo no engendra un simple deber moral. Forma parte del Tratado y constituye una obligación que liga entre sí a las partes contratantes.

Esta obligación consiste en hacer las designaciones de acuerdo con las organizaciones más representativas, sea de los patronos sea de los obreros. La palabra «representativas» no ha sido definida en el Tratado.

Deben evidentemente considerarse organizaciones más representativas aquellas que representen respectivamente de mejor manera a los pa-

tronos y a los obreros. Precisar cuáles son esas organizaciones es una cuestión a resolver en cada caso especial para cada país y en cada designación.

Realmente el número de los miembros no es el solo elemento que debe ayudarnos a formular el juicio sobre el carácter representativo de una organización, pero sí es un factor importante; en igualdad de condiciones la organización que comprenda un número mayor de miembros será la más representativa. El Gobierno del Estado tiene el deber de determinar, de acuerdo con los elementos de que disponga, qué organizaciones son de hecho las más representativas. Sin embargo su decisión en esta materia quedará sujeta a revisión en virtud del párrafo 7°; y la Conferencia puede rehusar por una mayoría de las dos terceras partes de sus votos, la admisión de todo delegado que estime no haber sido designado de acuerdo con los términos del artículo. Esta denegación puede basarse en las razones de hecho o de derecho que lleven a la Conferencia la convicción de no haber sido designado el delegado conforme a las estipulaciones del Tratado.

El Gobierno holandés, cuya buena fe no se ha puesto en duda por nadie, llegó a la conclusión de que tres de las organizaciones referidas —la Oficina de la Organización profesional católica romana, la Federación profesional cristiana nacional y la Federación profesional general holandesa—, eran en conjunto más representativas de los obreros de los Países Bajos que la Confederación holandesa de los Sindicatos.

En consecuencia el Gobierno designó al delegado de acuerdo con esas tres organizaciones.

¿Podía el Gobierno holandés hacer caso omiso de un acuerdo con la Confederación holandesa de los Sindicatos y contentarse con el acuerdo llevado a cabo con las otras tres organizaciones?

Para responder a esta pregunta precisa averiguar en primer término si el acuerdo debía llevarse a cabo con una sola organización.

Se ha dicho que el tercer párrafo del artículo 389 no emplea el plural para la palabra «organizaciones», sino con el objeto de tratar a la vez la elección del delegado de los patronos y de los obreros y que su empleo significa que el Gobierno debía, al designar al primero, proceder de acuerdo con la opinión de la organización más representativa de los patronos, y al designar al segundo, de acuerdo con la opinión o puntos de vista de la organización más importante entre aquéllas que representan los obreros.

El Tribunal no puede aceptar esta interpretación.

La tesis sostenida por la Confederación holandesa no tiene apoyo alguno en la redacción del artículo, y en todo caso es evidente que las ideas que han inspirado las disposiciones del párrafo 3° demuestran claramente que la única interpretación razonable es aquella según la cual

la palabra «organizaciones» en plural, se refiere tanto a las organizaciones de los patronos como a las de los obreros.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 389, el delegado obrero representa en general a todos los trabajadores pertenecientes a cada miembro. La intervención de las organizaciones profesionales en la designación de los delegados y consejeros técnicos no tiene otro objeto que el de garantizar todo lo posible, que los gobiernos designen personas cuyas opiniones estén en armonía con las respectivas opiniones de los patronos y de los obreros.

Si, en consecuencia, en un país existen varias organizaciones, profesiones representativas de las clases obreras, todas deberán tomarse en consideración por el gobierno al proceder a la designación del delegado obrero y de los consejeros técnicos. Sólo procediendo de este modo podrá el gobierno elegir persona que, según las circunstancias, harán valer en la Conferencia los puntos de vista de las masas obreras interesadas.

El siguiente ejemplo demuestra cómo se aparta la tesis sostenida por la Confederación holandesa de los Sindicatos, del espíritu del artículo 389 del Tratado de Versalles. En un país dado, existen seis organizaciones obreras, de las que una comprende ciento diez mil miembros y cada una de las cinco restantes cien mil. Según la opinión de los que se oponen a la designación hecha en el caso sometido al Tribunal, el candidato presentado por las cinco últimas organizaciones deberá desecharse en provecho del de la primera. De suerte que ciento diez mil obreros dictarán su voluntad a quinientos mil.

Tal resultado es suficiente para juzgar y condenar la interpretación que lo haría posible. Además, la redacción del artículo de que se trata no facilita un solo argumento en tal sentido.

Se ha hecho resaltar que habría interés en que el delegado representara una sola organización y no un grupo de organizaciones cuyas tendencias podrían resultar divergentes. El Tribunal se limita a comprobar que la idea de la representación de una sola organización no ha sido formulada en parte alguna del texto del Tratado que, antes bien, habla expresamente, en el primer párrafo de su artículo 389, de la representación de los trabajadores del país considerado.

La Confederación holandesa de los Sindicatos ha objetado igualmente que aun admitiendo que el texto del párrafo tercero del artículo 389 se refiera o comprenda varias organizaciones obreras y patronales, la designación del delegado no ha sido hecha conforme a las estipulaciones del referido párrafo, porque un acuerdo con tres organizaciones entre las que no se halla comprendida la más numerosa, no es un acuerdo con las organizaciones más representativas.

Aun admitiendo que tal interpretación sea conciliable con el texto del párrafo tercero del artículo 389, no es de ningún modo aceptable.

Basta considerar, para convencerse, que la interpretación de que se trata permitiría a una sola organización, en contra de la voluntad de la gran mayoría de los obreros, impedir la realización de un acuerdo. Y un sistema que produce tal consecuencia debe ser rechazado.

El objetivo que cada gobierno debe proponerse es ciertamente el acuerdo con todas las organizaciones más representativas, sea de patronos o de obreros; pero es eso un ideal cuya realización viene a ser extraordinariamente difícil y que no puede, en consecuencia, considerarse como el caso normal previsto por el párrafo tercero del artículo 389.

Lo que se pide a los gobiernos es hacer lo que en su mano esté por obtener un acuerdo que, como en el caso particular, pueda ser considerado como el mejor a los efectos de asegurar la representación de los trabajadores del país.

El Gobierno de los Países Bajos no ha hecho otra cosa desde el momento en que el convenio con todas las organizaciones profesionales, que estimaba las más representativas, fracasó; procedió a la designación del delegado obrero de acuerdo con las organizaciones que contaban entre todas con el mayor número de obreros organizados del país.

Esto no quiere decir que una combinación temporal y fortuita de tres organizaciones diferentes haya sido considerada por el Gobierno de los Países Bajos como una sola organización que por ese hecho se convirtió en la más representativa, en lugar de la Confederación holandesa de los Sindicatos. No es precisa esa ficción para explicar y justificar la acción del Gobierno.

POR ESTOS MOTIVOS:

EL TRIBUNAL OPINA QUE EL DELEGADO OBRERO DE LOS PAÍSES BAJOS A LA TERCERA SESIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO HA SIDO DESIGNADO DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 389 DEL TRATADO DE VERSALLES, Y EN SU CONSECUENCIA DA A LA CUESTIÓN QUE LE HA SIDO SOMETIDA, RESPUESTA AFIRMATIVA.

Habiendo sido redactado el presente dictamen en francés e inglés, solamente hará fe el texto francés.

Dado en el Palacio de la Paz de La Haya, el treinta y uno de julio de mil novecientos veintidós, en dos ejemplares, de los que uno se depositará en los archivos del Tribunal y el otro será enviado al Consejo de la Liga de las Naciones.

El Presidente,
(f) *Loder.*

El Secretario,
(f) *A. Kammariskjold.*