

IX. Los Nuevos Derechos Económico-Sociales

1. Derecho Constitucional—Aplicación—Interpretación

Una constitución vale no sólo por sus posibilidades de aplicación jurídica sino también por su capacidad para interpretar y orientar la trayectoria de su pueblo constituyente.

2. Derecho Constitucional—Carta de Derechos—Enmiendas

Se recomienda que por los cauces correspondientes de enmienda a las relaciones federales y a la Constitución del Estado Libre Asociado se reincorpore a la Carta de Derechos la Sección 20 que fue aprobada por la Convención Constituyente y rechazada por el Congreso de los Estados Unidos.

3. Relaciones del Trabajo—Leyes de Relaciones del Trabajo

Actualmente quedan elementos comunes entre la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo y la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, pero la diferencia más importante es que el estatuto federal contiene prohibiciones más estrictas contra las uniones.

4. Relaciones del Trabajo—Juntas de Relaciones del Trabajo y sus Procedimientos—En General—Poderes y Funciones de las Juntas

La Junta Nacional puede obtener de un Tribunal Federal de Distrito una orden de *injunction* para detener una determinada actuación mientras se terminan los procedimientos administrativos en relación; y la Junta de Puerto Rico que no tiene esa facultad debería tenerla.

5. Relaciones del Trabajo—Juntas de Relaciones del Trabajo y sus Procedimientos—En General—Jurisdicción

Se recomienda que el Gobierno de Puerto Rico gestione remedios administrativos o legislativos para los problemas jurisdiccionales de modo que la Junta de Puerto Rico tenga jurisdicción en todos los asuntos que no caigan dentro de la autoridad federal sobre el comercio entre los estados y con el exterior, sobre todo los de esa esfera en que la Junta Nacional no tenga exclusividad claramente conferida por Ley, y aun sobre los que actualmente caen dentro de esa jurisdicción exclusiva pero no son atendidos por el organismo federal debido a limitaciones administrativas.

6. Relaciones del Trabajo—Leyes de Relaciones del Trabajo—Administración

Deben estudiarse las formas de reducir el tiempo que el Tribunal Supremo se tarda en emitir sus órdenes—246 días como promedio—a pesar de que la Ley de Relaciones del Trabajo expresamente da a las peticiones de la Junta preferencia sobre todos los demás asuntos pendientes de carácter civil.

7. Relaciones del Trabajo—Negociación Colectiva—Disposiciones Estatutarias y Constitucionales

Debe ponerse en vigor la Sección 11 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico que niega por un año el derecho de participar en subastas por contratos gubernamentales y recibir franquicias, permisos, licencias, ayudas o préstamos del Gobierno, a cualquier persona o entidad que no obedezca una orden de alguna de las juntas de relaciones del trabajo.

8. Relaciones del Trabajo—Negociación Colectiva—Disposiciones Estatutarias y Constitucionales—Remedios de Compensación por Daños

La Asamblea Legislativa debe considerar la conveniencia de dar un remedio de compensación por daños o violación de contrato a cualquier patrono, unión o empleado contra cualquier persona o entidad que viole sus derechos obrero-patronales, según están definidos por la Constitución y las leyes.

9. Relaciones del Trabajo—Disputas y Actividades Concertadas—Huelgas y Piquetes

En general, las leyes y las prácticas administrativas dan vigencia adecuada a los derechos constitucionales de huelga, piquete y "otras actividades concertadas legales" y las normas y las actuaciones de la Policía han sido adecuadas, pero puesto que estas normas son difíciles de aplicar, deben intensificarse los esfuerzos para aclararlas y darlas a conocer públicamente y mejorarse el adiestramiento especializado de policías y oficiales para reducir a un mínimo los incidentes de mala administración.

10. Relaciones del Trabajo—Negociación Colectiva—Asuntos Obrero-Patronales

Es urgente que el Departamento del Trabajo mejore sus esfuerzos para asesorar a los patronos y las uniones en la redacción de cláusulas adecuadas de arbitraje y para seleccionar y adiestrar árbitros con capacidad suficiente; y es indispensable una ley mejor de arbitraje para asuntos obrero-patronales.

11. Relaciones del Trabajo—Prácticas Ilícitas de Trabajo—Despido sin Justa Causa

Debe revisarse la Ley Núm. 50 de 1949 en cuanto permite despidos sin justa causa, si media una compensación de un sueldo mensual, y para reducir las posibilidades de arbitrariedad, sin restringir irrazonablemente la libertad de selección de los patronos, debe activarse la supervisión gubernamental de las determinaciones de justa causa.

12. Compensaciones a Obreros—Falta de Pagar Primas

No es justo que los obreros sufran las consecuencias de la falta de cumplimiento de sus patronos de pagar las primas al Fondo del Seguro del Estado y el Gobierno estudiar la posibilidad de proveer compensación a los perjudicados en casos de esta clase; asimismo, pueden aplicarse más sanciones a los patronos culpables, incluyendo la de no recibir ayudas gubernamentales.

13. Relaciones del Trabajo—Organizaciones Gremiales—Requisitos de Ingreso

Debe considerarse la inclusión en la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico de una cláusula que prohíba cuotas excesivas o discriminatorias para la iniciación en uniones obreras y no deben excluirse los miembros de partidos comunistas o totalitarios de las mismas.

14. Relaciones del Trabajo—Organizaciones Gremiales—Procesos Electorales

En la Ley de Relaciones del Trabajo, debe exigirse el voto secreto, por lo menos en las elecciones, las enmiendas a los reglamentos y constituciones y en otras decisiones importantes, para evitar las posibilidades de fraude e intimidación que conlleva el voto abierto.

15. Relaciones del Trabajo—Organizaciones Gremiales—Debido Procedimiento

La Junta de Relaciones del Trabajo puede revisar si se justifican las suspensiones o expulsiones, pero esa supervisión debe extenderse a todos

los problemas de debido procedimiento en acciones disciplinarias, aun cuando no resulten en pérdida de trabajo.

16. Relaciones del Trabajo—Organizaciones Gremiales—Taller Cerrado o Unionado

Las posibilidades de abuso bajo el sistema de taller cerrados son grandes; por eso, la Asamblea Legislativa debe estudiar el problema de derechos individuales dentro de las uniones para determinar si las prácticas pre-valetientes justifican la abolición del taller cerrado, permitiendo otras fórmulas para que cada unión pueda proteger su matrícula como en el taller unionado.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO

A. Consideraciones básicas

B. Conclusiones y recomendaciones

1. El sistema de salarios mínimos
 - (a) La reglamentación federal e insular
 - (b) El problema de las violaciones
2. El sistema de negociación colectiva
 - (a) Las leyes de relaciones del trabajo
 - (b) Los problemas de jurisdicción
 - (c) La administración de las leyes de relaciones del trabajo
 - (1) Dilación y frustración de derechos
 - (d) Otros remedios para evitar las violaciones de los derechos de negociación colectiva
 - (1) Las ayudas gubernamentales y los patronos que violan los derechos del trabajo
 - (2) La norma de la Junta Nacional de no solicitar castigos por desacatos
 - (3) La conveniencia de estatuir remedios de compensación por daños o violación de contrato
 - (e) El derecho a la huelga, el piquete y otras actividades concertadas
 - (1) Apreciación general
 - (2) Las actuaciones de la Policía
 - (3) Las estadísticas sobre las huelgas
 - (f) El problema de los muelles
 - (g) El arbitraje
 - (h) Otras medidas del rendimiento de la negociación colectiva
3. Otros problemas de protección de derechos económico-sociales
 - (a) Despidos
 - (b) Los seguros por accidentes y otros riesgos
 - (c) Los obreros emigrantes
 - (d) Falta de imparcialidad en la prensa
4. El gobierno interno de las uniones
 - (a) Requisitos de ingreso
 - (b) Concentración de poder
 - (c) Los procesos de deliberación
 - (d) Debido procedimiento
 - (e) Administración financiera
 - (f) Taller cerrado o unionado
 - (g) Las uniones y la política

A. Consideraciones básicas

La Sección 16 de la Carta de Derechos reconoce a todo trabajador los derechos a

“... escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a recibir igual paga por igual trabajo, a un salario mínimo razonable, a protección contra riesgos para su salud o integridad personal en su trabajo o empleo y a una jornada ordinaria que no exceda de ocho horas de trabajo.”

Establece, además, que “sólo podrá trabajarse en exceso de ocho horas diarias mediante compensación extraordinaria que nunca será menor de una vez y media el tipo de salario ordinario, según se disponga por ley.”

Las Secciones 17 y 18 también garantizan a los trabajadores de empresas privadas y de instrumentalidades gubernamentales “que funcionen como empresas privadas” los derechos a organizarse, a negociar colectivamente y hacer uso de la huelga, los piquetes u “otras actividades concertadas legales”, en las “relaciones directas con sus propios patronos.”

El Congreso, al aprobar la Constitución, eliminó la Sección 20 de la Carta de Derechos pero la Convención Constituyente aceptó tal eliminación aclarando que la referida cláusula es una “declaración de derechos humanos, cuya valía ante Dios y ante la vida es evidente y a cuya realización puede y debe el Estado cooperar” La citada sección declara los derechos humanos de toda persona a recibir gratuitamente la instrucción primaria y secundaria; obtener trabajo; tener protección social en el desempleo, la enfermedad, la vejez o la incapacidad física; y a disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure para sí y su familia la salud, el bienestar y especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. A toda mujer en estado grávido o de lactancia y a todo niño le reconoce el derecho a recibir cuidados y ayudas especiales. Al final contiene la aclaración de que los derechos consignados por ella dependen del desarrollo progresivo de la economía, que ésta no ha alcanzado aún suficiente desenvolvimiento para permitir la plena efectividad de esos derechos y que, en su deber de propiciar la libertad integral del ciudadano, el pueblo y el gobierno promoverán la mayor expansión posible de su sistema productivo, la más justa distribución de sus rendimientos económicos y el mejor entendimiento entre la iniciativa individual y la cooperación colectiva.

Todas las declaraciones de derechos de la Sección 20, salvo algunas variaciones específicas, están incluidas en los Artículos 22-25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Además tienen antecedentes en el discurso que hizo el Presidente Franklin D. Roosevelt ante el Congreso el 11 de enero de 1944 proclamando la necesidad de una Segunda Carta de Derechos, de derechos económico-sociales. Sus palabras eran una promesa de renovación democrática para orientar y estimular el esfuerzo de guerra contra el totalitarismo dictatorial.

Los miembros de nuestra Convención Constituyente tuvieron ante sí el precedente de muchas leyes y algunas expresiones constitucionales que se encuentran en los estados de la federación norteamericana. Específicamente hay por lo menos un ejemplo de norma constitucional para cada una de las disposiciones sobre seguridad social, empleo de menores, y trabajo de mujeres, y también para los derechos a seleccionar trabajo, recibir salarios justos, tener una jornada razonable, organizarse colectivamente, y disfrutar de buenas condiciones de trabajo en general. Asimismo hay cláusulas sobre el derecho a vivienda adecuada y la protección de la infancia y la juventud.

El hecho de que el Congreso de 1952 eliminase la Sección 20 sólo demuestra que en este sentido ese cuerpo legislativo actuó con una actitud conservadora que limita nuestra capacidad constituyente. Una vez más encontramos en el presente Informe que las relaciones con los Estados Unidos restringen los derechos fundamentales en Puerto Rico, aunque debe reconocerse que la referida declaración de propósitos de la Sección 20 tiene vigencia en las leyes y las prácticas administrativas, inclusive con ayuda federal en varios aspectos.

[1]. En la evolución del pueblo puertorriqueño durante los últimos veinte años la característica más marcada ha sido el esfuerzo por mejorar la productividad y la justicia distributiva del sistema económico. Por lo tanto, ninguna otra parte de la Carta de Derechos tiene más significado como interpretación de dinámica vital o como declaración de propósitos colectivos. Una constitución vale no sólo por sus posibilidades de aplicación jurídica sino también por su capacidad para interpretar y orientar la trayectoria de su pueblo constituyente. En última instancia la vigencia de las normas constitucionales se determina en las actitudes de la gente, más que en las expresiones de autoridad legislativa.

Hemos revisado estas actividades con respecto a los requisitos de debido procedimiento y no hemos podido encontrar ninguna falta, pues las investigaciones dan amplia oportunidad a las partes para presentar sus pruebas y alegaciones y el Negociado se limita a procurar acuerdos administrativos. Los casos que requieren acción judicial son atendidos por el Negociado de Asuntos Legales.

La mayor parte de los problemas se resuelven administrativamente. De 1952-53 a abril, 1958, el Departamento del Trabajo tuvo 44,035 casos de reclamación de salarios, de los cuales sólo 1,856 (4.2%) llegaron a los tribunales. Se recobraron administrativamente \$2,401,915 y en las cortes \$326,858. Un análisis de las decisiones del Tribunal Supremo revela que, sin estar de acuerdo con todas las interpretaciones legales del Secretario del Trabajo, los jueces en los últimos años han permitido un amplio margen de discrecionalidad administrativa y han facilitado que se implementen los propósitos de la legislación.

Es altísima la incidencia de las violaciones en Puerto Rico, pero la maquinaria de investigaciones y reclamaciones trabaja con resultados muy satisfactorios. Solamente podemos sugerir que sea complementada con más y más esfuerzos educativos, aunque sabemos que ya es mucho lo que se hace actualmente en este sentido por medio de la inspección y otros medios.

2. *El sistema de negociación colectiva*

(a) *Las leyes de relaciones del trabajo*

Hasta 1947 la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo de 1935 y la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, que se aprobó en 1945, eran fundamentalmente iguales y las entidades encargadas respectivamente de aplicarlas trabajaban con relaciones de cooperación íntima. La Junta de Puerto Rico tenía, además de su propia jurisdicción, gran parte de la federal, por acuerdo de delegación con la Junta Nacional. Las enmiendas Taft-Hartley de 1947 hicieron diferente el estatuto federal y, por consiguiente, convirtieron en imposibles las cesiones de jurisdicción a la junta insular.

[3, 4] Actualmente quedan elementos comunes entre ambas leyes: el principio fundamental de que los trabajadores tienen derecho a organizarse y negociar colectivamente con sus patronos por mediación de representantes de su propia y libre elección, como lo garantiza la Sección 18 de la Carta de Derechos; la prohibición de prácticas ilícitas tanto a las uniones como a los patronos; las protecciones para que se respeten las obligaciones contractuales

y los laudos de arbitraje; ciertas exigencias con respecto al gobierno interno de las uniones y los derechos de sus miembros; y las disposiciones administrativas para que una agencia gubernamental defina las unidades de contratación, supervise las elecciones y evite las prácticas ilícitas.

En síntesis, la diferencia más importante es que el estatuto federal contiene prohibiciones más estrictas contra las uniones en cuanto a intimidar o coaccionar a sus miembros, negarse a negociar de buena fe y otros aspectos de su actividad, tales como el cobro de cuotas, las huelgas, los *boycotts* secundarios y las contribuciones políticas. La Junta Nacional puede obtener de un Tribunal Federal de Distrito una orden de *injunction* para detener una determinada actuación mientras se terminan los procedimientos administrativos en relación con ella. La Junta de Puerto Rico no tiene esta facultad. Puede recurrir al Tribunal Supremo para poner en vigor sus órdenes y para que se cumplan los laudos de arbitraje. Hay otras diferencias—en el campo de la representación, por ejemplo—que no son tan significativas para nuestro tema.

(b) *Los problemas de jurisdicción*

Después de las enmiendas Taft-Hartley, la Ley Nacional se aplicó en Puerto Rico a todos los trabajadores, con excepción de aquellos expresamente excluidos por sus propias definiciones—los agrícolas y de entidades gubernamentales—sin estar limitada su jurisdicción a las actividades del comercio entre los estados y con el exterior. Al entrar en vigencia la Constitución del Estado Libre Asociado en 1952, la Junta Nacional primero mantuvo la jurisdicción plenaria, pero en 1954 aplicó la norma de definir su jurisdicción como en los estados. Además, ya había establecido otras restricciones administrativas, en términos de la cuantía de valor monetario envuelta en el comercio interestatal o internacional. Como el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha decidido que las entidades estatales no pueden asumir jurisdicción sobre los casos excluidos por razones administrativas de la Junta Nacional, es muy importante el problema de que quedan sin remedio y sin derechos, en una zona fronteriza, las partes afectadas en dichos casos. Tienen que depender de las presiones extralegales para la defensa de sus intereses. Debe notarse que este problema se ha aliviado en parte desde septiembre de 1958 con fondos adicionales que asignó el Congreso a la Junta Nacional para ampliar su jurisdicción.

Otro problema jurisdiccional existe en las violaciones de con-

venios colectivos y laudos de arbitraje. Estas son prácticas ilícitas bajo la Ley de Puerto Rico y la Junta Insular puede pedir al Tribunal Supremo que ordene el cumplimiento correspondiente. Como la Ley Federal no incluye tales actos entre sus prácticas ilícitas y se dejan como causas de litigios privados, la Junta de Puerto Rico ha asumido jurisdicción sobre ellos, aun cuando se produzcan en industrias que en los demás aspectos caen bajo la jurisdicción federal. La teoría es que el Congreso ha permitido remedios concurrentes o alternativos.

[5] Recomendamos que el Gobierno de Puerto Rico gestione remedios administrativos o legislativos para los referidos problemas jurisdiccionales de modo que la Junta de Puerto Rico tenga jurisdicción en todos los asuntos que no caigan dentro de la autoridad federal sobre el comercio entre los estados y con el exterior, sobre todo los de esa esfera en que la Junta Nacional no tenga exclusividad claramente conferida por Ley, y aun sobre los que actualmente caen dentro de esa jurisdicción exclusiva pero no son atendidos por el organismo federal debido a limitaciones administrativas.

(c) La administración de las leyes de relaciones del trabajo

Varias conclusiones pueden derivarse de un estudio detallado de las prácticas administrativas que dan vida a las leyes sobre los derechos relacionados con la negociación colectiva. Nuestras apreciaciones y recomendaciones se basan en el reconocimiento de que las dos juntas de relaciones del trabajo funcionan con eficiencia e imparcialidad. Los defectos que podemos encontrar en su labor se deben a fallas de las normas y los procedimientos impuestos por las leyes y a la escasez de recursos administrativos.

(1) Dilación y frustración de derechos.

La primera y más evidente característica es que las oficinas de las dos juntas tienen un gran volumen de trabajo en comparación con sus recursos y una dilación excesiva en la resolución de los casos. (Las estadísticas también son interesantes por otras razones, porque indican hasta cierto punto las actitudes prevalentes en las relaciones obrero-patronales.) En 1956-57 la Junta Nacional tuvo cerca de 250 casos, de los cuales el 58% fue de prácticas ilícitas y el resto de elecciones. En estos últimos las uniones ganaron la representación en el 80% de las ocasiones. La Junta de Puerto Rico tuvo 422 casos en 1955-56, con más de la mitad por prácticas ilícitas. En el 73% de las elecciones las uniones obtuvieron la certificación para representar a los trabajadores.

Una de las principales causas de frustración de los derechos fundamentales que las juntas tratan de proteger es la lentitud de los trámites. El promedio de tiempo total entre la iniciación de un caso y la última orden administrativa, si se utilizan todas las etapas del procedimiento, es suficiente para derrotar los propósitos de los estatutos. La Junta de Puerto Rico, desde 1946, ha tomado como promedio 155 días en los de prácticas ilícitas. En el 30% de estos últimos ha sido necesario recurrir al Tribunal Supremo, lo cual duplica la duración. En contraste, el tiempo promedio de los asuntos resueltos sin agotar los procedimientos formales fue de 25 días en casos de representación y 44 en los otros. Debe notarse que en ambas juntas se tramitan por estos medios más expeditos el 90% de las elecciones y el 75% de las querellas. No se trata, pues, de que la dilación prevalezca sobre los derechos en un gran número de controversias sino que en algunos casos, cuando una parte está dispuesta a agotar todos los recursos legales, se perjudican los derechos por el mero transcurso del tiempo.

Hemos estudiado varios casos en que patronos y obreros, por medio de prácticas ilícitas extremas, inclusive de violencia física y coacción, han destruido derechos fundamentales, resultando ineficaces los remedios administrativos y judiciales.

[6] Recomendamos que se mejoren los recursos de personal y presupuesto de las dos juntas y que se estudien las formas de simplificar y acelerar los trámites. La Junta Nacional tiene el remedio del *injunction* y la Junta de Puerto Rico ha pedido a la Asamblea Legislativa la facultad discrecional de pedir tal remedio al Tribunal Supremo, en casos de prácticas ilícitas. Consideramos altamente necesaria esa concesión de autoridad. También recomendamos que se estudien las formas de reducir el tiempo que el Tribunal Supremo se tarda en emitir sus órdenes—246 días como promedio— a pesar de que la Ley expresamente da a las peticiones de la Junta preferencia sobre todos los demás asuntos pendientes de carácter civil.

(d) *Otros remedios para evitar las violaciones de los derechos de negociación colectiva*

- (1) Las ayudas gubernamentales y los patronos que violan los derechos del trabajo.

[7] Como hemos comprobado que un número significativo de empresas ayudadas por agencias del Gobierno de Puerto Rico es-

tán anulando los derechos reconocidos por la Constitución y las dos leyes de relaciones del trabajo, la federal también, recomendamos que las entidades gubernamentales encargadas de la promoción industrial aclaren en sus anuncios y gestiones las normas vigentes en Puerto Rico de favorecer la negociación colectiva y se mantengan estrictamente neutrales en toda controversia obrero-patronal. Además debe ponerse en vigor la Sección 11 de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico que niega por un año el derecho de participar en subastas por contratos gubernamentales y recibir franquicias, permisos, licencias, ayudas o préstamos del Gobierno, a cualquier persona o entidad que no obedezca una orden de alguna de las juntas de relaciones del trabajo. Ningún patrono que persistentemente viole las normas constitucionales y legales debe recibir ninguna ayuda del Gobierno de Puerto Rico.

(2) La norma de la Junta Nacional de no solicitar castigos por desacatos.

La Junta Nacional debe abandonar su norma de no solicitar de los tribunales castigos por desacato. La facultad que confieren las leyes puede usarse por lo menos en los casos de violaciones abiertas y repetidas, como de hecho han ocurrido. La Junta de Puerto Rico, aunque tiene la norma de solicitar el castigo por desacato cuando sea necesario, no se ha enfrentado a ninguna falta de obediencia.

(3) La conveniencia de estatuir remedios de compensación por daños o violación de contrato.

[8] La Asamblea Legislativa debe considerar la conveniencia de dar un remedio de compensación por daños o violación de contrato a cualquier patrono, unión o empleado contra cualquier persona o entidad que viole sus derechos obrero-patronales, según están definidos por la Constitución y las leyes. La ley debe redactarse cuidadosamente para que no entorpezca las actividades legítimas de las uniones, ni presente conflictos con la ley federal. Podría autorizarse al Departamento del Trabajo para representar a aquellas personas que no puedan litigar por su propia cuenta, como se hace en otras clases de reclamaciones. La reciente decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso de *International Union, etc. v. Russell*, 78 S.Ct. 932 (1958), indica que probablemente no habría conflicto con la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo.

Recomendamos se examine detenidamente el problema de *boycott* secundario a los fines de la protección adecuada de los intereses de las partes.

(e) El derecho a la huelga, el piquete y otras actividades concertadas(1) *Apreciación general.*

[9] En general, las leyes y las prácticas administrativas dan vigencia adecuada a los derechos constitucionales de huelga, piquete y "otras actividades concertadas legales." Las leyes federales e insulares contienen limitaciones contra la violencia física, la coacción o intimidación, los daños a la propiedad y otras posibilidades similares de interferencia mutua entre obreros y patronos. Por ejemplo, la Junta de Puerto Rico ha ordenado varias veces (con la aprobación del Tribunal Supremo de Puerto Rico) el cese de actividades huelgarias en violación de convenios colectivos con promesas de no recurrir a la huelga. Desde el punto de vista de nuestra encomienda, de revisar la vigencia de los derechos fundamentales, no encontramos razones para objetar la adecuación normativa de las reglas vigentes, ni tampoco su protección por el gobierno.

(2) *Las actuaciones de la Policía.*

Hemos revisado cuidadosamente cómo protege la Policía los derechos reconocidos por la Sección 18 de la Carta de Derechos. Nuestra conclusión es que las normas y las actuaciones de la Policía han sido generalmente adecuadas, pero en el reciente conflicto del Aeropuerto hubo una notable falta de protección para los derechos de los ciudadanos.

Las normas legales que actualmente rigen son las siguientes, en síntesis: De acuerdo con las disposiciones constitucionales se reconoce a los empleados los derechos de establecer piquetes, usar persuasión pacífica para ganar adeptos e impedir que se cruce la línea de piquete, y en la misma forma pacífica publicar sus alegaciones. Se prohíben la intimidación, las amenazas, la coacción y la violencia física. No puede interrumpirse el libre tránsito de personas y vehículos ni usarse palabras "ofensivas a la decencia pública o que provoquen violencia". Se reconocen al patrono los derechos de contratar empleados, proteger su propiedad, transportar mercancía y, en general, administrar su negocio. La Policía está obligada a salvaguardar los derechos de las dos partes en conflicto, los de terceras personas y también el interés público. Se le exige absoluta imparcialidad; no puede en ninguna forma dar la impresión de simpatizar con ningún grupo. Debe actuar con moderación

y respeto y no intervenir en las conversaciones entre las partes a menos que haya una alteración de la paz.

Esta normas son difíciles de aplicar. Recomendamos que se intensifiquen los esfuerzos por aclararlas y darlas a conocer públicamente. También debe mejorarse el adiestramiento especializado de policías y oficiales para reducir a un mínimo los incidentes de mala administración, de los cuales hemos conocido algunos ejemplos esporádicos.

(3) Las estadísticas sobre las huelgas.

Durante el año 1957 hubo en Puerto Rico 39 huelgas, 10 amenazas de huelga, 182 controversias, 144 cuestiones de arbitraje y 169 diferencias resueltas sin disputa, todas atendidas por el Negociado de Conciliación y Arbitraje del Departamento del Trabajo. Las 39 huelgas afectaron a 4,822 trabajadores y en términos del número de personas multiplicado por los días de trabajo la pérdida fue de 50,416. De los 544 problemas atendidos por el Negociado, el 93% se resolvió pacíficamente y el 7% produjo huelgas.

Hasta hace poco, la duración de las huelgas no podía ser muy larga en la inmensa mayoría de los casos porque los recursos económicos de los trabajadores eran escasos. La industrialización ha traído mayor participación de uniones con medios económicos más poderosos, algunas de ellas del Continente. Este aumento de recursos puede resultar en mayor duración de las huelgas. Así fue en la de la Sunbeam Electric Company que duró 119 días. En general, el desarrollo económico, con la participación de empresas y uniones poderosas, hace probable que surjan conflictos obrero-patronales de grandes consecuencias. La única conclusión que derivamos de tal tendencia es que deben mejorarse las actividades gubernamentales que protegen los derechos obrero-patronales y proveen servicios de conciliación y arbitraje.

(f) El problema de los muelles

El único servicio altamente esencial para la comunidad puertorriqueña que ha sido frecuentemente interrumpido, con graves perjuicios para todo el pueblo, es el de cargar y descargar barcos. De 1945 a 1954 hubo 21 huelgas en los muelles. La de 1954 duró 76 días y tuvo consecuencias tan desastrosas que el Gobernador, con autorización de la Asamblea Legislativa, colocó los muelles bajo control público. Después que llegó a un acuerdo entre las partes, con una decisión de arbitraje sobre el aspecto de embarques a granel, el Gobernador nombró un Comité Especial para estu-

diar el problema general de los muelles. En abril de 1956 el Comité rindió su informe con recomendaciones de que se cree una entidad gubernativa para reglamentar las compañías marítimas, reducir el número de trabajadores ocasionales y establecer un sistema justo y eficiente para la selección del personal, entre otras propuestas. Aunque han transcurrido dos años, el Gobernador no ha tomado medidas sobre las referidas recomendaciones. Tan pronto sea posible debe atenderse el problema en todas sus complicaciones, sin limitar la atención a las demandas más urgentes, las de dar alivio a los trabajadores desplazados.

(g) *El arbitraje*

Generalmente, los convenios colectivos contienen cláusulas para referir a un árbitro o comité de arbitraje cualquier controversia que no puedan solucionar las partes por mutuo acuerdo. Se acepta de antemano la obligatoriedad del laudo, con el propósito de evitar conflictos huelgueros y litigios. El arbitraje, bien utilizado, es un medio excelente de resolver pacíficamente las diferencias obrero-patronales.

El Departamento del Trabajo tiene árbitros que dan servicios gratis y atienden más del 90% de todos los casos de arbitraje en Puerto Rico. En los últimos catorce años esos casos han sido 1,606 en total. Durante el año 1955-56 los árbitros del Departamento dieron 134 laudos, de los cuales solamente cinco necesitaron para su cumplimiento los trámites ante la Junta de Relaciones del Trabajo. Es preciso notar que llegan a la etapa de arbitraje una minoría pequeña de las disputas, pues casi todas se arreglan entre las partes.

Los defectos más significativos en este terreno son los siguientes:

(1) Muchos convenios adolecen de ambigüedad en las cláusulas sobre los diversos aspectos del arbitraje—selección de los árbitros, definición de sus poderes y jurisdicción, procedimientos para presentar querellas, etc.

(2) Las normas y las actitudes de los árbitros, dentro de su amplísimo margen de discrecionalidad, pueden resultar en injusticias graves. Varios casos que estudiamos detalladamente revelan la imposición de castigos excesivos e injustos. Por ejemplo, en uno de ellos el árbitro decidió que era justa la destitución de un operador de máquinas cinematográficas por el hecho de haber sido acusado como comunista bajo la Ley Smith. No hubo ninguna otra

evidencia. Poco después del laudo de arbitraje, la acusación federal fue retirada.

Cuando una de las partes no acepta el laudo, la otra puede presentar una demanda civil ante un tribunal, o plantear una queja de práctica ilícita ante la Junta de Relaciones del Trabajo, o solicitar de esta agencia que lleve al Tribunal Supremo la petición de cumplimiento. La última ruta es la que se usa casi siempre porque es más directa y menos costosa. De acuerdo con los principios trazados por el Tribunal Supremo, la Junta no respalda laudos en que haya mediado fraude, conducta impropia, defectos de debido procedimiento, violación de la política pública, falta de jurisdicción o solución incompleta de los problemas sometidos. De 71 casos traídos a la consideración de la Junta hasta el 31 de diciembre de 1957, 23 fueron rechazados. El análisis detallado de estos 23 casos indica que en Puerto Rico se cometen muchas injusticias en los arbitrajes, sobre todo si se considera que muchos otros laudos se aceptan porque no hay remedio de revisión para sus errores. El Tribunal Supremo ha mantenido reiteradamente que, aparte de las razones ya mencionadas, no revocará ningún laudo por errores de hecho o derecho. La norma es que los árbitros son autónomos dentro de su ámbito de autoridad discrecional.

[10] Por todas estas razones consideramos urgente que el Departamento del Trabajo mejore sus esfuerzos para asesorar a los patronos y las uniones en la redacción de cláusulas adecuadas de arbitraje y para seleccionar y adiestrar árbitros con capacidad suficiente. También es indispensable una ley mejor de arbitraje para asuntos obrero-patronales.

(h) Otras medidas del rendimiento de la negociación colectiva

Además de las apreciaciones anteriores, podemos examinar otros índices de cuánto aprovechan los trabajadores sus derechos de organización y negociación colectiva: la proporción de trabajadores unionados en el total de la fuerza obrera, el efecto de las negociaciones en el mejoramiento de los salarios y otras condiciones de trabajo y la calidad de los convenios colectivos en general.

Según los mejores cálculos disponibles, creemos que actualmente hay en Puerto Rico 150,000 miembros de uniones en un total de 650,000 trabajadores—un 23%—sin duda una proporción muy baja.

La eficiencia de la reglamentación gubernamental de salarios ha dejado poco margen para la negociación colectiva. En verdad los "mínimos" son los salarios prevalecientes. La gran mayoría de

los trabajadores ganan salarios muy próximos a los niveles básicos establecidos por la reglamentación. Como las revisiones son frecuentes, se han convertido en el factor principal para el aumento de los salarios. Puede criticarse esta tendencia en el sentido de que debilita la eficacia de la negociación colectiva. Del otro lado es válido el argumento de que la reglamentación gubernamental es necesaria para complementar a la negociación colectiva, la cual depende de un movimiento obrero que es débil en muchas industrias y no ha organizado a $\frac{3}{4}$ partes de la fuerza obrera. En los últimos años ha habido una nueva tendencia a incluir beneficios adicionales, como vacaciones, licencias por enfermedad y fondos de beneficencia y salud. La mayoría de los contratos contienen cláusulas de este tipo. Solamente una pequeña minoría provee sistemas de pensiones.

Normalmente las uniones cubiertas por la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico incluyen alguna forma de taller cerrado, mientras los convenios acordados bajo la jurisdicción federal establecen el taller unionado como lo define la Ley Nacional. Hay otras disposiciones sobre bonos, horas extras, querellas, etc., que no son tan importantes desde el punto de vista de medir la fuerza de las uniones en la negociación colectiva.

Todas las medidas demuestran que en general el movimiento obrero es débil en su capacidad de negociación colectiva. Las excepciones se encuentran en algunas industrias donde las uniones están bien organizadas como en los muelles, en la industria del cemento y en la producción de energía eléctrica. También debe aclararse que el auge económico viene facilitando un marcado progreso en las actividades sindicales.

Recomendamos que en todos sentidos se mejoren los servicios de educación para líderes obreros, especialmente en el Departamento del Trabajo y en el Instituto de Relaciones del Trabajo de la Universidad de Puerto Rico.

3. *Otros problemas de protección de derechos económico-sociales*

Hemos revisado las demás disposiciones legales y administrativas que protegen a los trabajadores. La situación en general es muy satisfactoria dentro de las potencialidades y limitaciones del sistema económico, pero hacen falta algunas medidas de mejoramiento, que enumeramos a continuación.

(a) *Despidos*

[11] Debe revisarse la Ley 50 de 1949 en cuanto permite despi-

dos sin justa causa, si media una compensación de un sueldo mensual. Para reducir las posibilidades de arbitrariedad, sin restringir irrazonablemente la libertad de selección de los patronos, debe activarse la supervisión gubernamental de las determinaciones de justa causa y, en ausencia de buenas razones, los despidos deben estar sujetos a una compensación mayor. En las empresas donde hay uniones, los convenios generalmente tienen cláusulas que requieren justa causa.

(b) Los seguros por accidentes y otros riesgos

Dentro del margen que permite nuestra situación económica, es satisfactorio el sistema que opera con base en la Ley de Compensaciones del Trabajo. Están cubiertos todos los empleados, la atención médica es ilimitada, se dan pagos por incapacidad transitoria o permanente, se proveen indemnizaciones a los dependientes y se brindan servicios de rehabilitación física y vocacional. Las enmiendas recientes a la Ley contestan en parte las críticas de que los pagos eran demasiado bajos. No creemos que actualmente pueda objetarse tal aspecto en vista de las limitaciones del sistema económico. Del otro lado debe notarse que la entidad gubernamental encargada de administrar el sistema, el Fondo del Seguro del Estado, tiene una actitud conservadora en sus definiciones de lo que son "accidentes del trabajo", y por esta razón ha sido revocada varias veces por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

[12] El problema más serio es que muchos patronos no cumplen sus obligaciones de pagar las primas al Fondo del Seguro del Estado. En esta situación hay actualmente 4,000 casos de accidentes. Los perjudicados tienen derecho a asistencia médica pero no reciben compensación mientras el Administrador del Fondo o la Comisión Industrial no pueda cobrar al patrono. Recomendamos que el Gobierno estudie la posibilidad de proveer compensación a los perjudicados en casos de esta clase, si es necesario con asignaciones adicionales. También pueden aplicarse más sanciones a los patronos culpables, incluyendo la de no recibir ayudas gubernamentales. No es justo que los obreros sufran las consecuencias de la falta de cumplimiento de sus patronos. Bajo las leyes vigentes es responsabilidad de las referidas agencias gubernamentales el procurar dicho cumplimiento.

(c) Los obreros emigrantes

Sabemos de los esfuerzos que realiza el Departamento del Trabajo para orientar y proteger a los obreros que emigran a otras partes de los Estados Unidos. El Negociado de Migración y Empleo da servicios de orientación y supervisa las condiciones de trabajo, inclusive los detalles de salarios, horas, viviendas, alimentación y otros aspectos. Además coopera con las autoridades de los estados y del gobierno federal para resolver los problemas de los obreros puertorriqueños. Mantiene inspectores en varios sectores de la emigración. No patrocina contratos para áreas donde prevalecen condiciones de discriminación racial. Naturalmente, muchos obreros actúan por su propia iniciativa, independientemente de las orientaciones y ayudas del Departamento el cual da servicios principalmente a los trabajadores que van a los Estados Unidos con contratos de duración limitada.

La única recomendación posible de este terreno es que el Gobierno de Puerto Rico continúe sus esfuerzos para facilitar la adaptación de nuestros trabajadores en los distintos sectores del Continente. El derecho de buscar libremente nuevas oportunidades de empleo y distintas condiciones de vida es fundamental en nuestra escala de valores constitucionales.

Las estadísticas revelan que ha mejorado grandemente la estabilidad de empleo de las personas que tienen trabajo. Según la definición de estabilidad del Departamento de Trabajo—por lo menos 40 semanas al año y 30 horas semanales—entre todas las personas empleadas, el 65% de los hombres y el 56% de las mujeres tenían trabajo regular en 1956, en comparación con 56% y 35%, respectivamente, en 1953.

El cálculo del por ciento de desempleados está sujeto a algunas equivocaciones. Además, el desarrollo económico conlleva inevitablemente la reducción de empleos en determinadas fases de la economía, precisamente por el mejoramiento de la eficiencia productiva y de las condiciones de trabajo. Así, por ejemplo, el alza de los salarios mínimos por reglamentación gubernamental algunas veces produce desempleo. También debe tenerse en cuenta que aun en los países de mayor desarrollo económico siempre hay un porcentaje inevitable de desempleados, debido al movimiento de los factores de producción.

No obstante, nuestras cifras de desempleo parcial y total son demasiado altas y, de todos modos, hace falta que el gobierno con-

tinuamente gestione los ajustes necesarios para reducir ese mal. Los desempleados en los muelles por los embarques del azúcar a granel, aunque reciban más atención pública, no plantean un problema distinto al de las reducciones de trabajo en otras partes de la economía. En el trabajo a domicilio de la industria de la aguja la reducción ha sido de un total de 45,000 empleados en 1940 a 23,000 en 1956, un descenso de 48.9%; en la agricultura la baja es de 19.6%, con 230,000 en 1940 y 185,000 en 1956.

Las actuales prácticas con sus faltas de coordinación gubernamental, tensiones obrero-patronales y remedios provisionales resultan muy inadecuadas. No sólo permiten el surgimiento de crisis, sino que entorpecen el desenvolvimiento de la economía y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Recomendamos que se encomiende a una agencia gubernamental la obligación continua de estudiar, planificar y gestionar coordinadamente los remedios a los problemas de desempleo.

(d) *Falta de imparcialidad en la prensa*

Los dos periódicos de circulación general no presentan con suficiente imparcialidad las noticias sobre las relaciones obrero-patronales sino que dan prominencia a las informaciones adversas a las uniones, absteniéndose de publicar con igual despliegue las favorables. En el capítulo sobre las libertades de conciencia, pensamiento y expresión hemos recomendado a todos los órganos de comunicación que mantengan normas de imparcialidad. Citamos el caso del Gremio de Prensa, Radio y Televisión, al cual se le negó en varios periódicos y estaciones la oportunidad de publicar declaraciones en su huelga contra *El Imparcial*. Volvemos a insistir aquí en la necesidad de que esos órganos de comunicación sean objetivos en sus informaciones y brinden equitativamente oportunidades de publicación a los diversos grupos de la comunidad.

4. *El gobierno interno de las uniones*

Una unión es mucho más que un instrumento de representación para la negociación colectiva con los patronos. Constituye también una unidad de gobierno y una concentración de poder económico. En su mejor realización puede llegar a ser una escuela de democracia. Frente a los poderes de sus dirigentes es preciso proteger los derechos individuales de los miembros. Las cuestiones principales en la organización interna de las asociaciones sindicales son las relativas a las oportunidades de que se forme y exprese la vo-

luntad de la mayoría, que ella controle las actuaciones de los líderes, y que se respeten los derechos individuales y minoritarios.

Hemos revisado uno por uno los puntos de mayor significación en las cuestiones de liberalismo y democracia dentro de las uniones. Veamos cuáles presentan problemas.

(a) *Requisitos de ingreso*

[13] En casi todas las uniones se permite el ingreso sin discriminaciones raciales o de otra índole, mediante el pago de cuotas razonables. Son muy raras las cuotas de más de diez dólares. La más alta es de cincuenta dólares y la exige la Unión de Trabajadores del Transporte, cuyas relaciones contractuales son principalmente con la División de Autobuses de la Autoridad de Transporte.

Debe considerarse la inclusión en la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico de una cláusula que prohíba cuotas excesivas o discriminatorias para la iniciación.

Algunas uniones nacionales tienen en sus reglamentos cláusulas que excluyen los miembros de partidos comunistas o totalitarios, pero en la práctica no investigan las ideas políticas de los candidatos. No vemos la necesidad de esos requisitos y sugerimos que deben eliminarse. El derecho a trabajar o pertenecer a una unión no debe negarse por razones de ideología política. La Sección 1 de nuestra Carta de Derechos prohíbe tales discriminaciones.

(b) *Concentración de poder*

En las constituciones y las actividades de las uniones puertorriqueñas es característica la enorme autoridad de las juntas de directores y la poca participación de las asambleas. También es notable el gran número de sindicatos con un liderato unipersonal de gran autoridad discrecional. Son muy flexibles y escasas las limitaciones a la autoridad de los líderes.

No creemos que pueda haber remedios legislativos o administrativos para estos patrones de liderato. En gran parte son el producto de nuestras tradiciones culturales. El sistema general de educación es ya una influencia de liberalismo, como hemos visto en los Capítulos III y IV. Pueden hacerse esfuerzos especializados de asesoramiento y de carácter educativo. Por ejemplo, las entidades que trabajan en el campo del cooperativismo adiestran a los miembros y líderes de las cooperativas en el uso de los procedimientos parlamentarios para la discusión ordenada y democrática. Así

también es posible mejorar las deliberaciones de las uniones, con la ayuda del Departamento del Trabajo y el Instituto de Relaciones del Trabajo de la Universidad de Puerto Rico.

(c) *Los procesos de deliberación*

La evidencia recogida por nuestros asesores indica que en casi todas las uniones hay oportunidades para la crítica y la discusión. De hecho existen minorías disidentes que se oponen a los directores.

[14] El defecto más grave en los procesos electorales es que en casi ningún sindicato existe el voto secreto. Se usa generalmente la votación a viva voz o en otras formas públicas. Recomendamos que en la Ley de Relaciones del Trabajo se exija el voto secreto, por lo menos en las elecciones, las enmiendas a los reglamentos y constituciones y en otras decisiones importantes, para evitar las posibilidades de fraude e intimidación que conlleva el voto abierto.

(d) *Debido procedimiento*

Casi todas las constituciones sindicales adolecen de graves defectos en la determinación de las causas y los procedimientos disciplinarios. Se definen las faltas con gran ambigüedad; es frecuente que los cargos sean presentados, investigados y juzgados por el mismo grupo de personas; las apelaciones ante las asambleas plenarios no brindan la oportunidad de una audiencia justa; y los castigos son muchas veces arbitrarios.

La Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico da más protección que la ley federal contra las arbitrariedades disciplinarias. Dispone que la expulsión o suspensión injustificada, cuando conlleva la pérdida del trabajo, es una práctica ilícita. En una decisión importantísima, la del caso de *Unión de Chóferes y Mecánicos y Teodoro Dones* (CA-620/D-81), de 1951, la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico declaró que no se justifica una expulsión si no es por una falta grave, con debido procedimiento y sin desproporción entre el castigo y su causa. Ordenó a la unión que restituyera al miembro expulsado, con compensación por los salarios perdidos, porque encontró que la apelación ante la asamblea no había llenado los requisitos mínimos de debido procedimiento. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Supremo.

[15] Consideramos excelente que la Junta pueda revisar si se justifican las suspensiones o expulsiones, pero creemos que esa supervisión debe extenderse a todos los problemas de debido procedimiento en acciones disciplinarias, aun cuando no resulten en pér-

dida de trabajo. Mediante esfuerzos educativos de la propia Junta del Departamento del Trabajo y del Instituto de Relaciones de Trabajo, debe procurarse que los sindicatos mejoren sus normas y prácticas; y, además, todo individuo perjudicado debe tener el derecho de apelar a la Junta por faltas de debido procedimiento de ley. Los detalles de la reforma que proponemos deben elaborarse con participación del movimiento obrero, y en ninguna forma deben dar a la Junta ni a otros organismos gubernamentales otro control sobre los asuntos internos de los sindicatos que no sea el de asegurar normas mínimas de debido procedimiento.

(e) Administración financiera

Son raros los casos conocidos de corrupción entre las uniones de Puerto Rico. No tenemos problemas tan graves como los que se manifiestan en otras partes de los Estados Unidos. Tanto las leyes federales como las insulares contienen disposiciones contra algunas formas de fraude y mala administración. Hemos encontrado que los métodos de contabilidad y de dar información a los miembros son deficientes en muchas uniones. Recomendamos que por ley se exija a las uniones requisitos mínimos de contabilidad y administración fiscal, que el Departamento del Trabajo supervise el cumplimiento de dichos requisitos, y que entre éstos se incluya la fiscalización por auditores independientes, por lo menos cada dos años, y un informe financiero a los miembros, anualmente. El Departamento debe proveer gratis el servicio de auditoría a las uniones que no puedan pagarlo a profesionales privados.

(f) Taller cerrado o unionado

[16] La Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, según ha sido interpretada judicialmente, permite el establecimiento de taller cerrado. En el taller cerrado todos los empleados tienen que pertenecer a la unión, lo cual significa, según algunos convenios, que los dirigentes sindicales seleccionan el personal nuevo para el patrono. Las posibilidades de abuso bajo este sistema son grandes. Los derechos individuales de obtener trabajo y de asociarse voluntariamente están condicionados por la obligación de pertenecer a la unión.

Los trabajadores que no pagan regularmente sus cuotas, o que por cualquier otra razón dejan de ser miembros de la unión, pierden su empleo. Generalmente los convenios estipulan que el patrono está obligado a despedirlos. Algunas cláusulas exigen el despido de

empleados que demanden cambios en el convenio o hagan propaganda en favor de una unión distinta durante las horas de trabajo o en el local de la empresa. Conocemos el caso de una unión que llegó al extremo de exigir la aprobación de la Junta de Directores para que un miembro pudiera retirarse.

La Ley Taft-Hartley no permite el taller cerrado sino solamente el taller unionado, en el cual la unión puede requerir la afiliación sindical dentro de los treinta días siguientes al empleo del obrero. Si se solicita y no se concede el ingreso, dentro del plazo fijado, después no se puede despedir al empleado por no ser miembro. La única obligación de los miembros es pagar las cuotas. Creemos que en principio el taller cerrado viola las libertades individuales de asociación y de obtener trabajo. Del otro lado, reconocemos que las posibilidades de abuso pueden contrarrestarse si se democratiza el gobierno interno de las uniones. También es convincente el argumento de que el movimiento obrero necesita fortalecerse, pero nos parece que para este propósito no se necesita la obligatoriedad del taller cerrado.

Recomendamos que la Asamblea Legislativa estudie el problema de derechos individuales dentro de las uniones para determinar si las prácticas prevalecientes justifican la abolición del taller cerrado, permitiendo otras fórmulas para que cada unión pueda proteger su matrícula como en el taller unionado.

(g) Las uniones y la política

Las relaciones entre las uniones y los partidos políticos presentan problemas de derechos fundamentales—de prácticas discriminatorias por parte de algunos líderes obreros, utilización de los fondos gremiales para campañas partidistas, intervención de los líderes políticos en las decisiones sindicales, etc. No hemos podido obtener evidencia suficiente para estar en condiciones de juzgar el problema con justicia. Si se crean los organismos permanentes que recomendamos en el último capítulo del presente informe, ellos deben considerar la cuestión.