

PRINCIPIOS DE LA OIT SOBRE EL DERECHO DE HUELGA

Bernard GERNIGON,
Alberto ODERO y
Horacio GUIDO

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1998

ISBN 92-2-311627-9

Primera edición en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 117 (1998), núm. 4.
Esta edición 2000

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione. Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Impreso en Suiza

BRI/ART

Portada: Las manos enlazadas II, de Pablo Picasso, copyright © 2000, ProLitteris, 8033 Zurich.

PRESENTACION

El respeto de la libertad sindical en el mundo es una exigencia primordial e ineludible para la Organización Internacional del Trabajo, en razón de su característica estructural más esencial, es decir el tripartismo, y de las altas funciones que, en virtud de la Constitución e instrumentos de la OIT, están llamadas a ejercer las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el seno de la propia Organización, a la vez que en los distintos Estados Miembros. La reciente Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998, «declara que todos los Miembros ...tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales ...», entre los que incluye la libertad de asociación y la libertad sindical.

Sin libertad sindical, o, dicho con otras palabras, sin organizaciones de trabajadores y de empleadores autónomas, independientes, representativas, y dotadas de los derechos y garantías necesarios para el fomento y defensa de los derechos de sus afiliados y la promoción del bienestar común, el principio del tripartismo quedaría desvirtuado, cuando no convertido en letra muerta, y se atentaría gravemente contra las posibilidades reales de una mayor justicia social.

Siendo la libertad sindical una de las principales salvaguardias de la paz y de la justicia social, se comprende perfectamente, por una parte, que la OIT haya adoptado una serie de convenios, recomendaciones y resoluciones que constituyen la más importante fuente internacional en la materia, y por otra, que además de los procedimientos generales de control, en particular el que está a cargo de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, haya creado un procedimiento especial para la efectiva protección de los derechos sindicales. Este último procedimiento está a cargo de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical y el Comité de Libertad Sindical.

Estos órganos han establecido una auténtica «jurisprudencia» en el sentido amplio del término sobre los distintos aspectos de los derechos sindicales.

En esta publicación – ya aparecida en forma de artículo en la Revista Internacional del Trabajo, Vol. 117 (1998), núm.4 – se exponen los principios del Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga. Este derecho ha sido reafirmado en la Resolución sobre la abolición de la legislación anti-sindical en los Estados Miembros de la OIT adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1957 y en la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptada por la Conferencia en 1970, así como en varias resoluciones de Conferencias Regionales y Comisiones Sectoriales de la OIT, y como por otros organismos internacionales.

La Oficina de Actividades para los Trabajadores ha considerado conveniente dada la importancia de este tema, auspiciar con el Servicio de Libertad Sindical la presente publicación, que da continuidad a mutuas colaboraciones anteriores sobre aspectos relativos a la promoción de los derechos sindicales en el marco de las normas de la OIT

Manuel Simón Velasco
Director de la Oficina de Actividades
para los Trabajadores.

INDICE

Presentación.	3
Introducción	7
1. Cuestiones generales	11
El principio básico en materia de derecho de huelga	11
Definición y modalidades de ejercicio del derecho de huelga	12
2. Finalidad de la huelga	13
La huelga política.	14
La huelga de solidaridad	16
3. Los trabajadores que deben disfrutar del derecho de huelga y los que pueden ser excluidos	17
Función pública	17
Los servicios esenciales en el sentido estricto del término	20
Precisiones terminológicas sobre las nociones de servicio esencial y de servicio mínimo	22
Garantías compensatorias en favor de los trabajadores privados del derecho de huelga	24
Crisis nacional aguda.	25
4. Condiciones de ejercicio del derecho de huelga	26
Conciliación, mediación y arbitraje voluntario	27
Arbitraje obligatorio	27
Quórum y mayoría para declarar la huelga	30
Libertad de trabajo de los no huelguistas.	31
Casos y circunstancias en que es admisible la imposición de un servicio mínimo	31
Declaración de ilegalidad de la huelga por incumplimiento de los requisitos legales	33
5. Huelgas, negociación colectiva y «paz social»	34
6. Protección contra la discriminación antisindical con motivo de huelgas	36
Normas internacionales del trabajo relativas a la discriminación antisindical	36
Personas protegidas y tipos de actos de discriminación antisindical en caso de huelga.	38
Mecanismos de protección.	40

7. Extralimitaciones en el ejercicio del derecho de huelga	44
8. Otros principios	47
Piquetes de huelga	47
Movilización forzosa de trabajadores	48
Contratación de trabajadores en sustitución de huelguistas	49
Cierre obligatorio, intervención de la policía y acceso de los directivos a la empresa.	49
Deducción salarial de los días de huelga	50
9. Restricciones al ejercicio del derecho de huelga en las legislaciones nacionales	51
10. Síntesis del cuerpo de principios sobre el derecho de huelga.	58
11. Observaciones finales y conclusiones.	60
Bibliografía citada	64

Introducción

Aunque tal vez parezca sorprendente, los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo no tratan de manera expresa del derecho de huelga. Si bien ha sido discutido varias veces en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo durante las labores preparatorias de instrumentos relacionados de algún modo con el asunto, por diferentes razones ello no ha dado origen a normas internacionales (convenios o recomendaciones) reguladoras de este derecho¹. La ausencia de normas expresas no debe llevar a inferir, sin embargo, que la OIT desconozca el derecho de huelga o se exima de garantizar un ámbito de protección al ejercicio del mismo.

Dos resoluciones de la propia Conferencia Internacional del Trabajo – que señalan pautas para la política de la OIT – han insistido de un modo u otro en el reconocimiento del derecho de huelga en los Estados Miembros. Concretamente, la Resolución sobre la abolición de la legislación antisindical en los Estados Miembros de la OIT, adoptada en 1957, instaba a la adopción de una «legislación que asegure el ejercicio efectivo y sin restricción alguna de los derechos sindicales por parte de los trabajadores, con inclusión del derecho de huelga» (OIT, 1957, pág. 780). Asimismo, la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada en 1970, invitó al Consejo de Administración a que encomendara al Director General una serie de iniciativas «con miras a considerar nuevas medidas destinadas a lograr el respeto pleno y universal de los derechos sindicales en su sentido más amplio», consagrando atención particular, entre otros, al «derecho de huelga» (OIT, 1970, pág. 764). El derecho de huelga ha sido

¹ No obstante, sí que se menciona esporádicamente el derecho de huelga en un convenio y en una recomendación. En el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), se prohíbe hacer uso del trabajo forzoso u obligatorio «como castigo por haber participado en huelgas» (apartado d) del artículo 1); y la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), tras mencionar las huelgas en los párrafos 4 y 6, dice en el párrafo 7 que ninguna de sus disposiciones «podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga» (OIT, 1985, págs. 954 y 859, respectivamente).

reafirmado también en varias resoluciones de conferencias regionales y de comisiones sectoriales de la OIT, así como por otros organismos internacionales (véase Hodges-Aeberhard y Otero, 1987, págs. 511, 513 y 514).

Por otra parte, aunque no menciona expresamente el derecho de huelga, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), consagra el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores «de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción» (artículo 3), y establece como objeto de dichas organizaciones «fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores» (artículo 10) (OIT, 1985, págs. 708 y 709). A partir de estas disposiciones, dos órganos instituidos para el control de la aplicación de las normas de la OIT², el Comité de Libertad Sindical (desde 1952) y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (desde 1959), han reconocido en numerosas ocasiones el derecho de huelga como derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones y han delimitado el ámbito en que debe enmarcarse su ejercicio, elaborando un cuerpo de principios sobre el derecho de huelga³ – es decir, una extensa «jurisprudencia» entendida en el sentido amplio del término – que precisa el alcance de las disposiciones mencionadas⁴.

En cuanto a los demás órganos de control, los comités instituidos en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT no se ocupan en principio de cuestiones relativas al derecho de huelga, ya que el Consejo de Administración remite de manera general las correspondientes reclamaciones al Comité de Libertad Sindical. Las pocas comisiones de encuesta instituidas a raíz de quejas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por violación de convenios relativos a derechos sindicales utilizan de hecho, en sus conclusiones, principios del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión

² El mandato, composición y procedimiento de los órganos de control de la OIT se exponen, por ejemplo, en OIT, 1995a, págs. 115-166.

³ Estos principios se han recogido principalmente en *Libertad sindical y negociación colectiva*, un Estudio general sobre los Convenios núms. 87 y 98 elaborado en 1994 por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT, 1994a), y en *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* (OIT, 1996). En las publicaciones de la OIT se citan también a menudo de forma abreviada: Estudio general, 1994, y Recopilación CLS, respectivamente.

⁴ Durante las deliberaciones previas a la adopción del Convenio núm. 87 no se presentó ninguna enmienda destinada a consagrar o denegar expresamente el derecho de huelga (OIT, 1994a, párrafo 142).

de Expertos, y lo mismo pasa con la Comisión de Conciliación e Investigación en Materia de Libertad Sindical.

En fin, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo ha apreciado en su seno un amplio consenso en relación con el principio del derecho de huelga; no obstante, los puntos de vista del Grupo de los Trabajadores, del Grupo de los Empleadores y de los miembros gubernamentales no son coincidentes (véanse OIT, 1994b, págs. 25/36-25/47, y OIT, 1998a, págs. 18/25-18/28). El Grupo de los Trabajadores apoya totalmente el enfoque de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga y lo considera como un corolario indisociable del derecho de asociación sindical protegido por el Convenio núm. 87 y por los principios enunciados en la Constitución de la OIT. El Grupo de los Empleadores ha estimado que el derecho a llevar a cabo acciones directas – para los trabajadores el derecho de huelga y para los empleadores el derecho al cierre patronal – podría posiblemente reconocerse como parte integrante del derecho internacional consuetudinario y en tales circunstancias debería rechazarse la prohibición completa de ese derecho o que sea autorizado sólo bajo determinadas condiciones excesivamente restrictivas; no obstante, el Grupo de los Empleadores ha subrayado que los Convenios núms. 87 y 98 no contienen disposiciones específicas sobre el derecho de huelga y, por ello, no acepta que la Comisión de Expertos deduzca del texto de tales convenios un derecho global, preciso y detallado, absoluto e ilimitado. Las posturas de los miembros gubernamentales sobre la huelga se pusieron de manifiesto en la Comisión de Aplicación de Normas, durante la discusión del Estudio general de la Comisión de Expertos sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, en 1994: varios de ellos se mostraron de acuerdo en general con la posición de este órgano; otros expresaron algunas dudas sobre ciertas consideraciones del documento o señalaron los problemas que se planteaban, sobre todo en relación con la función pública; la mayoría de los miembros gubernamentales no hizo comentarios. Conviene recordar que, contrariamente a los demás órganos de control, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia tiene un número de miembros muy elevado (214 en 1998, sin contar los miembros adjuntos).

El objeto del presente artículo consiste en exponer los principios sobre el derecho de huelga sentados por el Comité de Libertad

Sindical del Consejo de Administración y por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, principios que en la última década han seguido evolucionando. Es interesante destacar que estos órganos tienen mutuamente en cuenta sus informes; así pues, es frecuente que la Comisión de Expertos se refiera en sus observaciones a los informes del Comité de Libertad Sindical sobre aspectos relativos al respeto de la libertad sindical en la práctica en tal o cual país y que, a su vez, éste someta a la atención de la Comisión de Expertos los aspectos legislativos de los casos que examina o utilice principios sentados por la misma.

Se tratarán sucesivamente los asuntos siguientes: cuestiones generales; finalidad de la huelga; trabajadores cubiertos y excluidos; condiciones de ejercicio del derecho; huelgas, negociación colectiva y «paz social»; protección contra la discriminación anti-sindical; extralimitaciones del derecho de huelga; restricciones en las leyes nacionales; síntesis del cuerpo de principios, y observaciones finales.

1. Cuestiones generales

El principio básico en materia de derecho de huelga

Ya en 1952, en su segunda reunión, el Comité de Libertad Sindical afirmó el derecho de huelga y formuló los elementos del principio básico sobre este derecho, del que en cierto modo derivan todos los demás, a tenor del cual el derecho de huelga es uno de los medios legítimos fundamentales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales (OIT, 1996, párrafos 473-475). Sobre la base de este principio, a lo largo de los años el Comité de Libertad Sindical, además de reconocer que la huelga es un derecho y no simplemente un hecho social:

1. Ha dejado claro que se trata de un derecho del que deben disfrutar las organizaciones de trabajadores (sindicatos, federaciones y confederaciones)⁵.

2. Ha adoptado un criterio restrictivo al delimitar las categorías de trabajadores que pueden ser privadas de este derecho y respecto de las limitaciones legales a su ejercicio, que no deben ser excesivas.

3. Ha vinculado el ejercicio de derecho de huelga a la finalidad de promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores (criterio este que excluye del ámbito de protección internacional en el seno de la OIT las huelgas puramente políticas aunque no aporta de manera directa elementos de pronunciamiento sobre la huelga de solidaridad, cuestión esta que será examinada más adelante pero que no puede ser objeto de una prohibición absoluta).

4. Ha considerado que el correcto ejercicio del derecho de huelga no debe acarrear sanciones perjudiciales de ningún tipo, que implicarían actos de discriminación antisindical.

⁵ Los órganos de control aceptan, sin embargo, las legislaciones que subordinan el ejercicio del derecho de huelga a la aprobación de un cierto porcentaje de trabajadores, con independencia de su afiliación sindical.

Sustancialmente, estos puntos de vista expresados por el Comité de Libertad Sindical coinciden con los de la Comisión de Expertos.

Definición y modalidades de ejercicio del derecho de huelga

En los principios de los órganos de control de la OIT no se encuentra una definición de la huelga que permita a priori sacar conclusiones sobre la legitimidad de las distintas modalidades de ejercicio del derecho de huelga. Sin embargo, algunas modalidades (como la ocupación del centro de trabajo o el centro a ritmo lento o las huelgas de celo), que no se limitan a la típica interrupción de labores, han sido aceptadas por el Comité de Libertad Sindical siempre y cuando revistan carácter pacífico (ibíd., párrafo 496). La Comisión de Expertos ha hecho notar que :

Cuando la legislación nacional garantiza el derecho de huelga, muy a menudo se plantea el problema de determinar si la acción emprendida por los trabajadores efectivamente constituye una huelga de conformidad con la definición contenida en la ley. En general, cabe considerar como huelga toda suspensión del trabajo, por breve que sea ésta; ahora bien, establecer esta calificación resulta menos fácil cuando, en lugar de producirse una cesación absoluta de la actividad, se trabaja con mayor lentitud (huelga de trabajo a ritmo lento) o se aplica el reglamento al pie de la letra (huelga de celo o trabajo a reglamento); trátase en ambos casos de huelgas que tienen efectos tan paralizantes como la suspensión radical del trabajo. Observando que las legislaciones y las prácticas nacionales son extremadamente variadas sobre este punto, la Comisión estima que las restricciones en relación a los tipos de huelgas sólo se justificarían si la huelga perdiese su carácter pacífico.

[...] Según la Comisión, sería preferible que la imposición de restricciones a los piquetes de huelga y a la ocupación de los lugares de trabajo se limitaran a los casos en que estas acciones dejen de ser pacíficas (OIT, 1994a, párrafos 173 y 174).

2. Finalidad de la huelga

En este apartado se trata de examinar el tipo de reivindicaciones perseguidas por la huelga que quedan amparadas por el cuerpo de principios establecido por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos. Para el adecuado tratamiento de esta cuestión se impone una referencia inicial al artículo 10 del Convenio núm. 87, que define para los fines del Convenio lo que entiende por organización de trabajadores: aquella «que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores». Ciertamente, esta definición tiene una importancia trascendental no sólo en cuanto que establece las pautas para la identificación de tales organizaciones con relación a otro tipo de asociaciones, sino también porque, al precisar los objetivos de tales organizaciones – «fomentar y defender los intereses de los trabajadores» –, traza la frontera hasta la que son aplicables los derechos y garantías reconocidos en el Convenio, que son de esta manera protegidos en la medida que realizan o tienden a realizar los objetivos mencionados.

Esquemáticamente, las reivindicaciones que se defienden con la huelga pueden sintetizarse en tres categorías: las de naturaleza laboral (que buscan garantizar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores), las de naturaleza sindical (que persiguen garantizar y desarrollar los derechos de las organizaciones sindicales y de sus dirigentes) y las de naturaleza política. Las dos primeras no plantean problemas especiales por cuanto que desde el principio su legitimidad no ofrece duda en las decisiones del Comité de Libertad Sindical. Dentro de las tres categorías de reivindicaciones mencionadas, conviene distinguir todavía según que afecten o no de manera directa e inmediata a los trabajadores que declaran la huelga. Queda así introducida la problemática de la huelga política y de la huelga de solidaridad. Es importante señalar desde ahora que el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos han rechazado la tesis de que el derecho de huelga debería limitarse a los conflictos de trabajo susceptibles de finalizar en un convenio colectivo.

La huelga política

A partir de la definición de «organización de trabajadores» contenida en el artículo 10 del Convenio núm. 87, el Comité de Libertad Sindical ha considerado que «las huelgas de carácter puramente político [...] no caen dentro del ámbito de los principios de la libertad sindical» (OIT, 1996, párrafo 481). No obstante, si bien el Comité ha señalado expresamente que «sólo en la medida en que las organizaciones sindicales eviten que sus reivindicaciones laborales asuman un aspecto claramente político, pueden pretender legítimamente que no se interfiera en sus actividades», ha precisado que es difícil efectuar una distinción clara entre lo político y lo realmente sindical, y que ambas nociones tienen puntos comunes (ibíd., párrafo 457).

De este modo, en una decisión posterior, el Comité concluyó que los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que «engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social» (ibíd., párrafo 479). En el mismo orden de ideas, el Comité ha señalado que los trabajadores y sus organizaciones deberían poder manifestar su descontento sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con los intereses de los trabajadores, en un ámbito más amplio que el de los conflictos de trabajo susceptibles de finalizar con un convenio colectivo determinado (ibíd., párrafo 484). La acción de los trabajadores debe limitarse, sin embargo, a expresar una protesta y no tener por objeto perturbar la tranquilidad pública (OIT, 1979, párrafo 450).

En este sentido, el Comité de Libertad Sindical ha estimado que «la declaración de ilegalidad de una huelga nacional en protesta por las consecuencias sociales y laborales de la política económica del gobierno y su prohibición constituyen una grave violación de la libertad sindical» (OIT, 1996, párrafo 493). Señalado esto, debe añadirse que los principios expuestos cubren las huelgas de ámbito geográfico local, así como las huelgas generales, que por su propio carácter siempre tienen una marcada connotación política. En lo que respecta al ámbito geográfico de la huelga:

El principio que el Comité de Libertad Sindical ha mantenido en reiteradas ocasiones es la legitimidad de las huelgas de ámbito nacional, en la medida que tengan objetivos económicos y sociales y no puramente

políticos; la prohibición de la huelga sólo podría ser aceptable, con respecto a los funcionarios públicos, que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado o con respecto a los trabajadores de los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población) (OIT, 1996, párrafo 492).

En cuanto a la huelga general, al examinar un caso, el Comité consideró que «es legítima y corresponde a la esfera de actividad normal de las organizaciones sindicales una huelga general de 24 horas reivindicando el aumento de los salarios mínimos, el respeto de los convenios colectivos en vigor y el cambio de política económica (para la disminución de precios y del desempleo)» (ibíd., párrafo 494). Asimismo, en el marco de otro caso, el Comité ha estimado que «la convocatoria de una huelga general de protesta para que se ponga fin a los centenares de asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas que se han producido en los últimos años constituye una acción sindical legítima, por lo que su prohibición constituye una violación grave de la libertad sindical» (ibíd., párrafo 495).

Cuando entre las reivindicaciones que se persigue obtener a través de la huelga figuran algunas de carácter laboral o sindical y otras de carácter político, la actitud del Comité ha consistido en reconocer la legitimidad de la huelga cuando la expresión de reivindicaciones laborales o sindicales no aparecía como un simple pretexto que, en realidad, encubría objetivos puramente políticos desconectados de la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores.

La Comisión de Expertos también ha considerado que las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de libertad sindical. Ha recalcado que las dificultades se plantean debido a que, muy a menudo, es imposible distinguir en la práctica entre los aspectos políticos y profesionales de una huelga, y a que las políticas adoptadas por un gobierno repercuten frecuentemente de forma inmediata en los trabajadores o los empleadores, como sucede, por ejemplo, en caso de una congelación general de los precios y los salarios.

La Comisión estima que las organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores deberían, en principio, poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente en

materia de empleo, de protección social y de nivel de vida (OIT, 1994a, párrafo 165).

La huelga de solidaridad

En lo que respecta a las huelgas de solidaridad, la cuestión central reside en determinar si los trabajadores pueden declarar la huelga por motivos laborales, sindicales o económico-sociales sin repercusión directa e inmediata para ellos.

En su Estudio general de 1983, la Comisión de Expertos definió la huelga de solidaridad («la huelga que se inserta en otra emprendida por otros trabajadores») y estimó que «una prohibición general de las huelgas de solidaridad podría ser abusiva», por lo que los trabajadores «deberían poder recurrir a tales acciones a condición de que sea legal la huelga inicial que apoyen» (OIT, 1983b, párrafo 217). Este principio fue asumido por el Comité de Libertad Sindical en 1987, cuando examinó un decreto que no prohibía las huelgas de solidaridad, sino que únicamente las reglamentaba, limitando las posibilidades de recurso a este tipo de movimiento. En su opinión, si bien ciertas disposiciones del decreto se podrían justificar por la necesidad de respetar ciertas normas (notificación de la huelga a las autoridades laborales o garantías para la seguridad en la empresa, prohibición de que entren en los lugares de trabajo los agitadores y los rompehuelgas), otras, en cambio, tales como la limitación geográfica o sectorial de las huelgas solidarias – excluyendo así huelgas generales de este tipo – o su limitación en el tiempo o en su frecuencia, constituirían un obstáculo grave para la realización de tales huelgas (OIT, 1987, párrafos 417 y 418).

En el mismo sentido, la Comisión de Expertos manifestó posteriormente que:

Ciertos países reconocen la legitimidad de las huelgas de solidaridad, que se plantean cada vez con más frecuencia debido a la tendencia a la concentración de empresas, así como a la mundialización de la economía y a la reubicación de los centros de trabajo. La Comisión subraya que a este respecto es preciso hacer muchas distinciones (por ejemplo, en cuanto a la definición exacta del concepto de huelga de solidaridad, a la relación que justifica el recurso a este tipo de huelgas, etc.), pero considera que la prohibición general de las huelgas de solidaridad podría ser abusiva y que los trabajadores deberían poder emprender esas acciones cuando la huelga inicial con la que se solidarizan sea, en sí misma, legal (OIT, 1994a, párrafo 168).

3. Los trabajadores que deben disfrutar del derecho de huelga y los que pueden ser excluidos

En primer lugar, debe recordarse que el artículo 9 del Convenio núm. 87 dispone que «la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio» (OIT, 1985, pág. 708). El Comité de Libertad Sindical se ha negado, por ello, a objetar las legislaciones que prohíben la huelga a estas categorías de trabajadores.

Siendo el ejercicio de la huelga uno de los medios fundamentales para hacer efectivo el derecho de las organizaciones de trabajadores «de organizar [...] sus actividades» (artículo 3 del Convenio núm. 87), desde que formuló sus primeros principios en la materia el Comité ha optado por el reconocimiento del ejercicio de la huelga con carácter general, admitiendo solamente como posibles excepciones las que pudieran imponerse a cierto tipo de funcionarios públicos y a los trabajadores de los servicios esenciales en el sentido estricto del término. Evidentemente, el Comité admite también la prohibición de la huelga en situaciones de crisis nacional aguda (OIT, 1996, párrafo 527), como se verá más adelante en un apartado dedicado a esta cuestión. La Comisión de Expertos comparte los mismos planteamientos.

Función pública

En lo que respecta a los funcionarios públicos, ambos órganos han tenido conocimiento del consenso alcanzado en la etapa preparatoria de la adopción del Convenio núm. 87, en el sentido de que «el reconocimiento del derecho sindical a los funcionarios públicos no tiene relación alguna con la cuestión del derecho de esos funcionarios a la huelga» (OIT, 1947, pág. 107), y han considerado que, cuando no se concede a los funcionarios públicos el derecho de huelga, deberían disfrutar de garantías adecuadas para proteger sus intereses, como por ejemplo procedimientos de

conciliación y arbitraje apropiados, imparciales y rápidos en los que las partes puedan participar en todas las etapas, y en los que las decisiones arbitrales sean obligatorias para ambas partes y se apliquen plena y prontamente. Hay que recordar asimismo que las disposiciones del Convenio (núm. 151) y la Recomendación (núm. 159) sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, adoptados en 1978, aunque se refieren entre otras cuestiones a la solución de conflictos, no mencionan explícitamente el derecho de huelga de los empleados públicos⁶.

Dicho esto, conviene subrayar que, al abordar la cuestión del derecho de huelga de los funcionarios, los órganos de control de la OIT se han basado en una constatación: lo que se entiende por funcionario público varía notablemente de país a país. Según se desprende de los pronunciamientos de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical, son funcionarios públicos, a fines de su posible exclusión del ejercicio de la huelga, «los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado» (OIT, 1996, párrafo 534). Las consecuencias de este enfoque son importantes, ya que la pauta para determinar los funcionarios públicos excluibles ya no es el hecho de que se les aplique la ley nacional de carrera administrativa, sino la naturaleza de las funciones que realicen tales funcionarios. Así pues, si el derecho de huelga de los funcionarios de ministerios y demás organismos gubernamentales comparables, así como de sus auxiliares y el de los funcionarios de la administración de justicia y del poder judicial, pueden ser objeto de restricciones importantes o incluso de prohibición (*ibíd.*, párrafos 537 y 538), no sucede lo mismo, por ejemplo, con respecto a las personas empleadas por las empresas públicas. Hasta ahora el Comité de Libertad Sindical, con motivo de las quejas que le han sido sometidas, ha señalado que ciertas categorías de funcionarios no ejercían funciones de autoridad en nombre del Estado, como los empleados públicos en empresas comerciales o industriales del Estado (*ibíd.*, párrafo 532), en los sectores del petróleo, la banca, el transporte metropolitano o la enseñanza y, de manera más general, los que trabajan en sociedades y empresas públicas (OIT, 1984a, 233.^{er} informe, párrafo 668; OIT, 1983a, 226.^o informe,

⁶ Ese año, después de un largo debate, la Comisión del Servicio Público de la Conferencia Internacional del Trabajo, que elaboró el citado Convenio núm. 151, entendió que éste «no trataba de ninguna manera de la cuestión del derecho de huelga» (OIT, 1978, pág. 25/10, párrafo 62).

párrafo 343, y OIT, 1996, nota del párrafo 492). Debe señalarse por último que, entre las categorías de funcionarios que no ejerzan funciones de autoridad en nombre del Estado, podrían ser excluidas del recurso a la huelga aquellas que realicen un servicio esencial en el sentido estricto del término, concepto este que se examinará en el apartado siguiente.

Los principios del Comité relativos a las situaciones en que la huelga de los funcionarios públicos puede ser objeto de restricciones importantes, o incluso de prohibición, son compartidos por la Comisión de Expertos. A juicio de ésta, «una definición demasiado detallada del concepto de funcionario público podría tener como resultado una restricción muy amplia, e incluso una prohibición, del derecho de huelga de esos trabajadores» (OIT, 1996a, párrafo 158). La Comisión ha hecho notar que una de las principales dificultades se debe al hecho de que el concepto de funcionario varía considerablemente según los diferentes sistemas jurídicos y que las expresiones «funcionario», «*civil servant*» y «*fonctionnaire*» distan mucho de designar la misma realidad; además, un término idéntico utilizado en un mismo idioma pero en países diferentes no siempre significa lo mismo. Por último, ciertos sistemas establecen una graduación entre diversas categorías de empleados públicos que tienen una condición, unas obligaciones y unos derechos diferentes, mientras que esas distinciones no están previstas en otros sistemas o no acarrearán las mismas consecuencias.

La Comisión ha considerado que no puede hacer abstracción de las particularidades y las tradiciones jurídicas y sociales de cada país, sino tratar de establecer criterios relativamente uniformes que permitan determinar la compatibilidad de las diferentes legislaciones con lo dispuesto en el Convenio núm. 87. Por ello, ha estimado que sería un esfuerzo vano elaborar *a priori* una lista exhaustiva, y aplicable a todos, de las categorías de funcionarios que deberían disfrutar del derecho de huelga y de las que pueden ser privadas de ese derecho debido a que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado. La Comisión no dejó de reconocer que, a excepción de los grupos que caen claramente en una u otra de las categorías, se tratará con frecuencia de una cuestión de grado. Por ello, en los casos dudosos, propuso que la solución podría ser «no prohibir totalmente la huelga, sino más bien prever el mantenimiento de un servicio mínimo negociado por una categoría determinada y limitada del personal, siempre que un paro *total* y

prolongado pueda tener consecuencias graves para la población concernida» (*ibíd.*, párrafo 158).

Los servicios esenciales en el sentido estricto del término

A lo largo de los años, el concepto de servicios esenciales en el sentido estricto del término (en los que se considera admisible prohibir el derecho de huelga) ha sido objeto de sucesivas precisiones por parte de los órganos de control de la OIT. En 1983, la Comisión de Expertos los definió como «los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población» (OIT, 1983b, párrafo 214). Esta definición fue adoptada poco tiempo después por el Comité de Libertad Sindical.

Evidentemente, lo que cabe entender por servicios esenciales en el sentido estricto del término «depende en gran medida de las condiciones propias de cada país»; asimismo, no ofrece dudas que «un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población» (OIT, 1996, párrafo 541). Estas consideraciones, sin embargo, no han impedido al Comité de Libertad Sindical pronunciarse de manera general sobre el carácter esencial o no esencial de una serie de servicios concretos.

Así pues, el Comité ha considerado como servicios esenciales en sentido estricto donde el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones importantes, o incluso de prohibición: el sector hospitalario, los servicios de electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos y el control del tráfico aéreo (*ibíd.*, párrafo 544).

Estos pocos ejemplos no son una enumeración exhaustiva de los servicios esenciales. Si el Comité no se ha referido a más servicios es porque sus pronunciamientos dependen de las situaciones particulares y contextos que debe examinar, y porque raramente se presentan quejas por la prohibición de la huelga en servicios esenciales.

El Comité ha considerado, en cambio, que en general no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término y por tanto no procede la exclusión del derecho de huelga en (*ibíd.*, párrafo 545):

- la radio-televisión;
- el sector del petróleo;
- el sector de los puertos (carga y descarga);
- los bancos;
- los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos;
- los grandes almacenes;
- los parques de atracciones;
- la metalurgia;
- el sector minero;
- los transportes, en general;
- las empresas frigoríficas;
- los servicios de hotelería;
- la construcción;
- la fabricación de automóviles;
- la reparación de aeronaves;
- las actividades agrícolas;
- el abastecimiento y la distribución de productos alimentarios;
- la Casa de la Moneda;
- la agencia gráfica del Estado;
- los monopolios estatales del alcohol, de la sal y del tabaco;
- el sector de la educación;
- los transportes metropolitanos;
- los servicios de correos.

Evidentemente, la lista de servicios no esenciales del Comité de Libertad Sindical tampoco es exhaustiva.

En cualquier caso merece destacarse que, respecto de una queja en la que no se trataba de un servicio esencial, el Comité mantuvo que las consecuencias graves a largo plazo para la economía nacional que pudiera tener una huelga no justificaban la prohibición de la misma (OIT, 1984b, 234.º informe, párrafo 190).

El Comité ha recomendado la modificación de algunas legislaciones con el objeto de que sólo se prohíban las huelgas en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, particularmente cuando las autoridades dispongan de facultades discrecionales para ampliar la lista de servicios esenciales (OIT, 1984a, 233.º informe, párrafos 668 y 669).

Por su parte, la Comisión de Expertos ha señalado lo siguiente:

Muchos países tienen disposiciones que limitan o prohíben las acciones de huelga en los servicios esenciales, noción que varía según las diferentes legislaciones nacionales. Esas disposiciones contienen desde una simple enumeración limitativa bastante breve de esos servicios hasta una larga lista incorporada en la propia legislación. A veces, se trata de definiciones, desde la más restrictiva a la más amplia, que engloban todas las actividades que el gobierno considera apropiado incluir en la noción de servicios esenciales o todas las huelgas que, en su opinión, podrían ser perjudiciales para el orden público, el interés general o el desarrollo económico. En los casos extremos, la legislación dispone que una simple declaración de las autoridades en este sentido basta para justificar el carácter esencial del servicio. El principio según el cual el derecho de huelga puede verse

limitado, o incluso prohibido, en los servicios esenciales perdería todo sentido si la legislación nacional definiese esos servicios de forma demasiado extensa. Al tratarse de una excepción del principio general del derecho de huelga, los servicios esenciales respecto de los cuales es posible obtener una derogación total o parcial de ese principio deberían definirse de forma restrictiva; la Comisión estima, por lo tanto, que sólo pueden considerarse servicios esenciales aquéllos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. Además, a juicio de la Comisión, sería poco conveniente, e incluso imposible, pretender elaborar una lista completa y definitiva de los servicios que pueden considerarse como esenciales.

La Comisión recuerda la importancia fundamental que concede al carácter universal de las normas, pero estima que es necesario tener en cuenta las circunstancias especiales que puedan darse en los diferentes Estados Miembros, ya que si bien la interrupción de ciertos servicios podría, en el peor de los casos, ocasionar problemas económicos en algunos países, en otros podría tener efectos desastrosos y crear en poco tiempo situaciones en que se verían comprometidas la salud, la seguridad o la vida de la población; así, una huelga en los servicios portuarios o de transporte marítimo podría ocasionar más rápidamente graves perturbaciones en una isla, que depende en gran parte de esos servicios para el suministro de productos básicos a su población, que en un país continental. Además, un servicio no esencial en el sentido estricto del término puede convertirse en esencial si la huelga que repercute en el mismo dura más de un cierto período o adquiere tal dimensión que pueden correr peligro la salud, la seguridad o la vida de la población (por ejemplo, en los servicios de recolección de basura). Con el fin de evitar daños irreversibles o que no guarden proporción alguna con los intereses profesionales de las partes en el conflicto, así como de no causar daños a terceros, es decir, los usuarios o los consumidores que sufren las consecuencias económicas de los conflictos colectivos, las autoridades podrían establecer un régimen de servicio mínimo en otros servicios que son de utilidad pública, en vez de prohibir radicalmente las acciones de huelga, prohibición que debería limitarse a los servicios esenciales en el sentido estricto del término (OIT, 1994a, párrafos 159 y 160).

Precisiones terminológicas sobre las nociones de servicio esencial y de servicio mínimo

Antes de proseguir este capítulo será útil aclarar ciertas cuestiones terminológicas, ya que de otro modo puede producirse una comprensión inadecuada de los principios de los órganos de control sobre los denominados servicios esenciales. En ciertos países, la noción de servicios esenciales se utiliza en la legislación para designar los servicios en que no se prohíbe la huelga pero puede imponerse un servicio mínimo de funcionamiento; en otros países, la noción de servicios esenciales se utiliza para justificar restricciones

importantes, incluida la prohibición de la huelga, y éste es precisamente el significado de la expresión «servicios esenciales» para los órganos de control de la OIT cuando la utilizan al formular sus principios. Como se verá más adelante, entre servicios esenciales (donde se puede prohibir la huelga) y los servicios no esenciales (donde no se puede prohibir), los órganos de control de la OIT utilizan un concepto intermedio que es el concepto de servicios de «importancia trascendental» (terminología del Comité de Libertad Sindical) o de «utilidad pública» (terminología de la Comisión de Expertos), que son servicios no esenciales donde a juicio de los órganos de control de la OIT no se puede prohibir la huelga, pero sí imponerse un servicio mínimo de funcionamiento en la empresa o institución de que se trate. A este respecto, la Comisión de Expertos ha señalado que, debido a la diversidad de términos utilizados en las legislaciones nacionales y en los textos sobre este asunto, surge a veces cierta confusión entre los conceptos de servicio mínimo y de servicios esenciales; por consiguiente, es importante definirlos con precisión.

Cuando la Comisión de Expertos utiliza la expresión «servicios esenciales» se refiere únicamente a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, a aquellos cuya interrupción puede tener consecuencias para la vida, la seguridad o la salud de la persona, en los cuales podría estar justificado imponer restricciones e incluso prohibiciones, las cuales deberían ir acompañadas, no obstante, de garantías compensatorias. Sin embargo, considera aceptable el «servicio mínimo» en ciertos casos y, concretamente, «en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones» (*ibíd.*, párrafo 162). Concretamente, la Comisión contempla la posibilidad de imponer este tipo de servicios mínimos en los servicios de utilidad pública (*ibíd.*, párrafo 179). Por otra parte, «nada impide a las autoridades, si ellas consideran que tal solución resulta más apropiada a las condiciones nacionales, el establecer un servicio mínimo en los servicios considerados como «esenciales» por los órganos de control, según los criterios arriba mencionados, donde podrían justificarse mayores restricciones o incluso la prohibición de las huelgas» (*ibíd.*,

párrafo 162). Más adelante se exponen los casos en que, para los órganos de control, es admisible la imposición de un servicio mínimo.

Garantías compensatorias en favor de los trabajadores privados del derecho de huelga

Cuando la legislación de un país priva del derecho de huelga a los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado o a los trabajadores de los servicios esenciales, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que, al perder así estas categorías de trabajadores uno de los medios fundamentales para hacer valer sus intereses, deberían disfrutar de una protección compensatoria (OIT, 1996, párrafo 546). El Comité ha sostenido que la restricción de la huelga en estas circunstancias vaya acompañada de garantías apropiadas, es decir, «de procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos, en que los interesados puedan participar en todas las etapas, y en los que los laudos dictados deberían ser aplicados por completo y rápidamente» (ibíd., párrafo 547). Para el Comité lo esencial es que «todos los miembros de los órganos encargados de esas funciones no sólo sean estrictamente imparciales, sino que también lo parezcan, tanto a los empleadores como a los trabajadores interesados, para obtener y conservar la confianza de ambas partes, de lo cual depende realmente el funcionamiento eficaz del arbitraje, aun cuando sea obligatorio (ibíd., párrafo 549).

De una manera similar, la Comisión de Expertos ha señalado que:

Si el derecho de huelga es objeto de restricciones o de prohibiciones, los trabajadores que se vean así privados de un medio esencial de defensa de sus intereses socioeconómicos y profesionales deberían disfrutar de garantías compensatorias, por ejemplo de procedimientos de conciliación y de mediación, que, en caso de que se llegase a un punto muerto en las negociaciones, abrieran paso a un procedimiento de arbitraje que gozase de la confianza de los interesados. Es imprescindible que estos últimos puedan participar en la definición y en la puesta en práctica del procedimiento, que debería, además, prever garantías suficientes de imparcialidad y de rapidez; los laudos arbitrales deberían tener carácter obligatorio para ambas partes y, una vez emitidos, aplicarse rápida y totalmente (OIT, 1994a, párrafo 164).

Crisis nacional aguda

El Comité de Libertad Sindical admite la prohibición general de la huelga en «situaciones de crisis nacional aguda» (OIT, 1996, párrafo 527). Este concepto se refiere claramente a situaciones excepcionales, por ejemplo, en el contexto de un golpe de Estado contra un gobierno constitucional que ha dado lugar a la declaración de estado de emergencia (ibíd., párrafos 528-530). La Comisión de Expertos también admite la prohibición de recurrir a la huelga en casos de crisis nacional aguda, siempre que dicha prohibición se dé por un período limitado y sólo en la medida de lo necesario para hacer frente a la situación. La Comisión insiste en que debe existir «una auténtica situación de crisis como la que se produce en casos de conflictos graves, de insurrección o incluso de catástrofe natural, en los que dejan de concurrir las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad civil» (OIT, 1994a, párrafo 152).

4. Condiciones de ejercicio del derecho de huelga

De manera general, las legislaciones establecen una serie de condiciones o requisitos para la licitud de la huelga. El Comité de Libertad Sindical ha precisado que tales condiciones «deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales (OIT, 1996, párrafo 498). La abundancia de las decisiones del Comité al respecto obedece al hecho de que recibe muchas quejas relativas al ejercicio del derecho de huelga, que representan aproximadamente un 15 por ciento de los casos.

El Comité ha considerado que los requisitos siguientes son aceptables:

1. La obligación de dar un preaviso (*ibíd.*, párrafos 502-504).
2. La obligación de recurrir a los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje (voluntario) en los conflictos colectivos como condición previa a la declaración de la huelga, en la medida en que sean adecuados, imparciales y rápidos, y que las partes puedan participar en cada etapa (*ibíd.*, párrafos 500 y 501).
3. La obligación de respetar un determinado quórum y de obtener el acuerdo de una mayoría (*ibíd.*, párrafos 506-513).
4. La celebración de un escrutinio secreto para decidir la huelga (*ibíd.*, párrafos 503 y 510).
5. La adopción de medidas para respetar los reglamentos de seguridad y para la prevención de accidentes (*ibíd.*, párrafos 554 y 555).
6. El mantenimiento de un servicio mínimo en determinados casos (*ibíd.*, párrafos 556-558).
7. La garantía de la libertad de trabajo de los no huelguistas (*ibíd.*, párrafo 586).

Algunos de estos requisitos merecen un examen más detenido, pues en el curso de los años el Comité y la Comisión de Expertos

han adoptado principios que delimitan su alcance: el recurso a la conciliación, la mediación y el arbitraje; el quórum necesario y la mayoría exigida para que una asamblea pueda declarar la huelga, y el mantenimiento de un servicio mínimo.

Conciliación, mediación y arbitraje voluntario

Como se ha señalado ya, el Comité de Libertad Sindical acepta que se prevea el recurso a los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje (voluntario) en los conflictos colectivos como condición previa a la declaración de la huelga, en la medida en que sean adecuados, imparciales y rápidos y que las partes puedan participar en todas las etapas.

La Comisión de Expertos ha señalado lo siguiente:

La legislación de un gran número de países dispone que, antes de emprender una huelga, deben agotarse los procedimientos de conciliación y de mediación. El espíritu de esas disposiciones es compatible con el artículo 4 del Convenio núm. 98, que persigue el fomento del pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria de los contratos colectivos. Esos procedimientos, no obstante, deben tener como único objetivo facilitar la negociación; por consiguiente, no deberían ser tan complejos ni ocasionar retrasos tan largos que, en la práctica, resultase imposible la realización de una huelga lícita o que ésta pierda toda su eficacia (OIT, 1994a, párrafo 171).

Merece recordarse aquí que la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), propugna que, cuando se someta el conflicto con el consentimiento de todas las partes interesadas a la conciliación o al arbitraje para su solución final, se estimule a las mismas para que se abstengan de recurrir a huelgas y a lock-outs mientras dure el procedimiento de conciliación o de arbitraje, así como a que, en este último supuesto, acepten el laudo arbitral (OIT, 1985, pág. 859).

Arbitraje obligatorio

En lo que respecta al arbitraje obligatorio, la posición del Comité de Libertad Sindical es clara: sólo es admisible con respecto a huelgas en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, en caso de crisis nacional aguda o en la función pública:

El arbitraje obligatorio para poner término a un conflicto colectivo de trabajo y a una huelga sólo es aceptable *cuando lo han pedido las dos partes*

implicadas en el conflicto o en los casos en que la huelga puede ser limitada, e incluso prohibida, es decir, en los casos de conflicto dentro de la *función pública* respecto de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado o en los *servicios esenciales* en el sentido estricto del término, o sea los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida o la seguridad de la persona en toda o parte de la población (OIT, 1996, párrafo 515).

De manera general, el Comité se opone a que la legislación imponga un arbitraje con efectos vinculantes por iniciativa de las autoridades o de una sola de las partes en sustitución de la huelga como medio de solución de los conflictos de trabajo. Fuera de los casos en que el arbitraje obligatorio es aceptable, «se trataría de una medida contraria al derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades y formular su programa de acción previsto en el artículo 3 del Convenio núm. 87» (OIT, 1984c, 236.º informe, párrafo 144).

Cabe formular dos comentarios sobre la posición del Comité al respecto. En primer lugar, según tales principios el arbitraje obligatorio es aceptable a condición de que esté previsto en el convenio colectivo como mecanismo de solución de conflictos o de que sea aprobado por las partes durante las negociaciones que se efectúen sobre los problemas que haya originado el conflicto colectivo de que se trate. En segundo lugar, por estar formulados en términos generales, los principios del Comité son de aplicación en todas las etapas de un conflicto.

Dicho de otro modo, la legislación no puede imponer el arbitraje obligatorio con efectos vinculantes, como sustituto de la huelga, ni al inicio ni en el curso de un conflicto colectivo, salvo cuando se trate de un servicio esencial o cuando la interrupción de un servicio no esencial dure tanto que se ponga en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en el conjunto o en una parte de la población (y, por consiguiente, dicho servicio devenga así esencial), o – como ha señalado recientemente el Comité siguiendo a la Comisión de Expertos – cuando tras negociaciones prolongadas e infructuosas es obvio que el bloqueo de las negociaciones no será superado sin una iniciativa de las autoridades⁷.

⁷ En un caso reciente (OIT, 1995b, 299.º informe, párrafo 109), el Comité de Libertad Sindical utilizó este punto de vista que había sido formulado anteriormente por la Comisión de Expertos (OIT, 1994a, párrafo 258).

La Comisión de Expertos ha comprobado que surgen confusiones en cuanto al significado exacto del «arbitraje obligatorio». Cuando esta expresión se refiere a los efectos obligatorios de un procedimiento de arbitraje solicitado de manera voluntaria por ambas partes, la Comisión considera que no plantea dificultades, dado que se supone que las partes normalmente deberían acatar la decisión del árbitro o del tribunal arbitral que han elegido. En la práctica, el verdadero problema se plantea en el caso de que las autoridades puedan imponer el arbitraje obligatorio en un conflicto de intereses por propia iniciativa o a solicitud de una de las partes (OIT, 1994a, párrafo 256).

En lo que respecta al arbitraje impuesto a solicitud de una sola de las partes, la Comisión considera que, de manera general, es contrario al principio de negociación voluntaria de los convenios colectivos establecido en el Convenio núm. 98 y, por consiguiente, a la autonomía de las partes en la negociación. No obstante, puede admitirse una excepción⁸ en aquellos casos en que existan disposiciones que, por ejemplo, permitan a las organizaciones de trabajadores iniciar este procedimiento para la firma del *primer* convenio colectivo; como la experiencia demuestra que el acuerdo del primer convenio colectivo es frecuentemente uno de los pasos más difíciles en el establecimiento de sanas relaciones profesionales, este tipo de disposiciones puede considerarse como mecanismos y procedimientos que facilitan la negociación colectiva.

En cuanto a la imposición del arbitraje a iniciativa de las autoridades, la Comisión considera que tales intervenciones son difícilmente conciliables con el principio de negociación voluntaria establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98. No obstante, la Comisión debe admitir que existe un momento en la negociación en el cual, tras negociaciones prolongadas e infructuosas, puede justificarse la intervención de las autoridades, cuando es obvio que el bloqueo de las negociaciones no será superado sin una iniciativa de las mismas. En virtud de la gran diversidad de sistemas jurídicos (además de la jurisprudencia y prácticas nacionales) vigentes en los diferentes Estados Miembros para solucionar este problema, que es uno de los más complejos en materia de relaciones laborales, la Comisión se limitará a brindar indicaciones de orden general y ciertos principios que podrían ser aplicados a través de «medidas apropiadas a las condiciones nacionales», como las previstas en el artículo 4 del Convenio.

Según la Comisión, sería harto deseable que las partes dispongan de *toda* oportunidad para negociar colectivamente, durante un *período de tiempo suficiente*, con la ayuda de una mediación *independiente* (mediador, conciliador, etc.), así como de mecanismos y procedimientos establecidos con una sola finalidad: facilitar las negociaciones colectivas. Basado en el principio de que un acuerdo negociado, por insuficiente que sea, es preferible

⁸ En este punto, la Comisión de Expertos se aparta claramente del Comité de Libertad Sindical.

a una solución impuesta, las partes deberían tener siempre la posibilidad de regresar voluntariamente a la mesa de negociaciones, lo que implica que todo mecanismo de solución de conflictos adoptado debería incluir la posibilidad de suspender un proceso de arbitraje obligatorio, si las partes desean continuar con las negociaciones (*ibíd.*, párrafos 257, 258 y 259).

Quórum y mayoría para declarar la huelga

En lo que respecta al quórum y la mayoría requerida para decidir la declaración de la huelga, el Comité de Libertad Sindical ha adoptado criterios en función de las quejas que se le han presentado: ha señalado, por ejemplo, que el respeto de «un quórum de dos tercios de los afiliados podría ser difícil de alcanzar, en particular cuando los sindicatos tienen un gran número de afiliados o cubren un territorio vasto» (OIT, 1996, párrafo 511). En cuanto al número de votos exigido para declarar la huelga, el Comité señaló que el requisito de que se cuente con dos tercios de la totalidad de los miembros de la organización o de la sección interesada constituye una restricción contraria al artículo 3 del Convenio núm. 87 (*ibíd.*, párrafo 506). Por otra parte, el Comité estimó conforme a los principios de la libertad sindical que la decisión de declarar una huelga en las secciones locales de una organización sindical sea adoptada por la asamblea general de las secciones locales, si el motivo de la huelga es de índole local, y que, en las organizaciones sindicales de grado superior, la decisión de la declaración de la huelga sea adoptada por el comité de dirección de estas organizaciones por mayoría absoluta de votos de todos los miembros de dicho comité (*ibíd.*, párrafo 513). Como es patente, estos principios han sido formulados en contextos legislativos específicos y se mencionan aquí a título de ejemplo, sin prejuzgar la legitimidad de otros sistemas de quórum y de mayoría.

En decisiones más recientes, el Comité se ha pronunciado con carácter más general en el sentido siguiente:

La exigencia de la decisión de más de la mitad de los trabajadores concernidos para declarar una huelga es demasiado elevada y podría dificultar excesivamente la posibilidad de efectuar la huelga, sobre todo en grandes empresas.

La mayoría absoluta de trabajadores vinculados en una declaración de huelga puede resultar difícil de alcanzar, particularmente en aquellos sindicatos que agrupan a un gran número de afiliados. Esta disposición puede entrañar, pues, un riesgo de limitación importante al derecho de huelga (*ibíd.*, párrafos 507 y 508).

La Comisión de Expertos ha comprobado que:

La legislación de muchos países subordina el ejercicio del derecho de huelga a la aprobación previa de esa acción por un cierto porcentaje de trabajadores. Esta exigencia no plantea, en principio, ningún problema con respecto al Convenio [núm. 87], pero las modalidades de escrutinio, el quórum y la mayoría exigida no deberían ser tales que el ejercicio del derecho de huelga resultase, en la práctica, muy difícil, e incluso imposible. Las condiciones establecidas en las diversas legislaciones varían enormemente, y su compatibilidad con el Convenio puede depender también de elementos concretos, tales como la diseminación o el alejamiento geográfico de los centros de trabajo, o incluso la estructura de la negociación colectiva (por empresas o por industrias) [...] Si un Estado Miembro considera adecuado prever en su legislación disposiciones que exijan que las acciones de la huelga deban ser votadas por los trabajadores, dicho Estado deberá asegurar que sólo se tomen en consideración los votos emitidos, y que el quórum o la mayoría necesaria se fije a un nivel razonable (OIT, 1994a, párrafo 170).

Libertad de trabajo de los no huelguistas

El Comité de Libertad Sindical reconoce el principio de la libertad de trabajo de los no huelguistas (OIT, 1996, párrafo 586, y OIT, 1998c, 310.º in-forme, párrafos 496 y 497); la Comisión de Expertos parece aceptar este principio cuando subraya, al tratar de los piquetes de huelga, que deben ser pacíficos y que no deben dar lugar a actos de violencia contra personas (OIT, 1994a, párrafo 174).

Casos y circunstancias en que es admisible la imposición de un servicio mínimo

La posición del Comité de Libertad Sindical es que es aceptable imponer un «servicio mínimo de seguridad» en todos los casos de huelga, con el fin de hacer respetar la seguridad de las personas, evitar accidentes y garantizar la seguridad de las instalaciones (OIT, 1996, párrafos 554 y 555). En lo que respecta a los «servicios mínimos de funcionamiento», es decir, los tendentes a mantener hasta cierto punto la producción o los servicios de la empresa o institución donde se produce la huelga, el Comité ha estimado que:

El establecimiento de tales servicios mínimos en caso de huelga sólo debería poder ser posible en: 1) aquellos servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o

parte de la población (*servicios esenciales* en el sentido estricto del término) ; 2) en aquellos servicios no esenciales en el sentido estricto en los que huelgas de una cierta extensión y duración podrían provocar una situación de *crisis nacional aguda* tal que las condiciones normales de existencia de la población podrían estar en peligro, y 3) en *servicios públicos de importancia trascendental* (*ibíd.*, párrafo 556).

Respecto de estos últimos, el Comité ha considerado legítimo el establecimiento de servicios mínimos de funcionamiento, por ejemplo, en el servicio de transbordadores de una isla; los servicios de una empresa portuaria nacional; el servicio de subterráneos; los servicios de transporte de pasajeros y mercancías y de transporte ferroviario; los servicios de correos; los bancos, el sector del petróleo y el instituto monetario nacional (véanse algunos ejemplos en *ibíd.*, párrafos 563-568).

En cuanto a la determinación de los servicios mínimos a mantener y del número de trabajadores que los garanticen, el Comité ha estimado que:

Deberían poder participar no sólo las autoridades públicas, sino también las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas. En efecto, ello no sólo permite un ponderado intercambio de puntos de vista sobre lo que en una situación concreta puede considerarse como servicios mínimos limitados a lo estrictamente indispensable, sino que también contribuye a garantizar que el alcance de los servicios mínimos no tenga por resultado que la huelga sea inoperante en la práctica en razón de su escaso impacto, así como a disipar posibles impresiones de las organizaciones sindicales en el sentido de que una acción de huelga se ha visto frustrada en razón de servicios mínimos concebidos demasiado ampliamente y fijados unilateralmente.

El Comité ha insistido también en la importancia de que las disposiciones relativas a los servicios mínimos a aplicar [...] se determinen en forma clara, se apliquen estrictamente y sean conocidas a su debido tiempo por los interesados (*ibíd.*, párrafos 559 y 560).

En caso de huelga en los servicios públicos, si hay divergencias entre las partes en cuanto al número de personas y a las ocupaciones que deben componer el servicio mínimo, en opinión del Comité «la legislación debería prever que dicha divergencia fuese resuelta por un órgano independiente y no por el Ministerio de Trabajo o el ministerio o empresa pública concernida» (*ibíd.*, párrafo 561).

Para dilucidar después de una huelga si los servicios mínimos eran excesivos, porque fueron más allá de lo indispensable, el Comité ha estimado que «un pronunciamiento definitivo y con completos elementos de apreciación [...] sólo puede realizarse por

la autoridad judicial, toda vez que supone en particular un conocimiento en profundidad de la estructura y funcionamiento de las empresas y establecimientos concernidos y del impacto efectivo que tuvieron las acciones de huelga» (*ibíd.*, párrafo 562).

La posición de la Comisión de Expertos sobre el servicio mínimo de funcionamiento (que acepta en los servicios esenciales en el sentido estricto del término – cuando el legislador opta por no prohibir la huelga pero imponiendo un servicio mínimo – y, en todo caso, en las empresas e instituciones que prestan «servicios de utilidad pública») se ha expuesto ya en parte al final del apartado «Precisiones terminológicas». Queda ampliada en el párrafo siguiente:

En opinión de la Comisión, este servicio debería satisfacer, por lo menos, dos condiciones. En primer lugar, y este aspecto es de la mayor importancia, debería tratarse real y exclusivamente de un servicio mínimo, es decir, un servicio limitado a las actividades estrictamente necesarias para cubrir las necesidades básicas de la población o satisfacer las exigencias mínimas del servicio, sin menoscabar la eficacia de los medios de presión. En segundo lugar, dado que este sistema limita uno de los medios de presión esenciales de que disponen los trabajadores para defender sus intereses económicos y sociales, sus organizaciones deberían poder participar, si lo desean, en la definición de este servicio, de igual modo que los empleadores y las autoridades públicas. Sería sumamente conveniente que las negociaciones sobre la definición y la organización del servicio mínimo no se celebraran durante los conflictos de trabajo, a fin de que todas las partes interesadas pudieran negociar con la perspectiva y la serenidad necesarias. Las partes también podrían prever la constitución de un organismo paritario o independiente que tuviera como misión pronunciarse rápidamente y sin formalismos sobre las dificultades que plantea la definición y la aplicación de tal servicio mínimo y que estuviera facultado para emitir decisiones ejecutorias (OIT, 1994a, párrafo 161).

Declaración de ilegalidad de la huelga por incumplimiento de los requisitos legales

Al examinar alegatos relativos a la declaración de ilegalidad de una huelga, el Comité de Libertad Sindical subrayó que dicha declaración no debería corresponder al gobierno, sino a un órgano independiente de las partes y que cuente con su confianza, particularmente en aquellos casos en que éste es parte en un conflicto (OIT, 1996, párrafos 522 y 523). Refiriéndose a una circular oficial de un país relativa a la ilegalidad de toda huelga en el sector público, «el Comité consideró que asuntos como éste no deberían ser competencia de las autoridades administrativas» (*ibíd.*, párrafo 525).

5. Huelgas, negociación colectiva y «paz social»

En la práctica, las huelgas pueden estar vinculadas o no a un proceso de negociación de un convenio colectivo. Refiriéndose a las huelgas que tienen como punto de referencia la negociación colectiva, el Comité de Libertad Sindical ha considerado que «las *huelgas decididas sistemáticamente mucho tiempo antes de que las negociaciones* se lleven a cabo no caen dentro del ámbito de los principios de libertad sindical» (*ibíd.*, párrafo 481). Asimismo, según el Comité, «la prohibición de realizar huelgas por motivo de *problemas de reconocimiento* (para negociar colectivamente) no está en conformidad con los principios de la libertad sindical» (*ibíd.*, párrafo 488). Respecto de las huelgas relativas al nivel de la negociación, el Comité ha establecido que:

Las disposiciones legales que prohíben las huelgas relacionadas con el problema de la *aplicación de un contrato colectivo a más de un empleador* son incompatibles con los principios de la libertad sindical relativos al derecho de huelga; los trabajadores y sus organizaciones han de poder recurrir a actos de protesta en apoyo de los contratos que abarquen a varios empleadores.

Los trabajadores y sus organizaciones deberían poder recurrir a acciones colectivas (huelgas) para que los contratos (colectivos) de empleo vinculen a varios empleadores (*ibíd.*, párrafos 490 y 491).

Por otra parte, el Comité ha aceptado como restricción temporal de la huelga «las disposiciones que prohíben las huelgas que implican una ruptura de un convenio colectivo» (OIT, 1975, 147.º informe, párrafo 167). También ha estimado que dado que la solución de un conflicto de derechos resultante de una diferencia de interpretación de un texto legal debería incumbir a los tribunales competentes, la prohibición de la huelga en semejante situación no constituye una violación de la libertad sindical (OIT, 1996, párrafo 485).

No obstante, como se ha indicado anteriormente, a juicio del Comité, el derecho de huelga no se limita a los conflictos de trabajo susceptibles de finalizar en un convenio colectivo determinado: «los trabajadores y sus organizaciones deben poder manifestar en un ámbito más amplio, en caso necesario, su posible descontento sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con

los intereses de sus miembros» (*ibíd.*, párrafo 484). Asimismo, el Comité ha indicado que «la prohibición de toda *huelga no vinculada a un conflicto colectivo* en el que sean parte los trabajadores o el sindicato está en contradicción con los principios de la libertad sindical» (*ibíd.*, párrafo 489). La Comisión de Expertos tiene una orientación similar, como se vio en los apartados sobre la huelga política y la huelga de solidaridad.

La Comisión de Expertos ha desarrollado más abundantemente que el Comité de Libertad Sindical las cuestiones que suscitan los sistemas de negociación colectiva que prevén la paz social durante la vigencia del convenio colectivo, ya sea en virtud de la legislación, de un acuerdo o convenio colectivo o de pautas establecidas por sentencias judiciales o laudos arbitrales:

Numerosas legislaciones no prevén restricciones en lo que se refiere al momento en que puede iniciarse una huelga, siempre y cuando se respeten los plazos de preaviso fijados por vía legislativa. Otros sistemas de relaciones laborales se basan en una filosofía radicalmente diferente, con arreglo a la cual los convenios colectivos se conciben como un tratado de paz social de duración determinada; durante ese período, la ley prohíbe las huelgas y los cierres patronales, y los trabajadores y los empleadores pueden recurrir, en compensación, a un procedimiento de arbitraje. Por lo general, esos sistemas sólo permiten recurrir a la huelga como medio de presión para conseguir la adopción de un primer convenio o su renovación. La Comisión considera que las dos opciones son compatibles con el Convenio [núm. 87] y que cada Estado debería tener la posibilidad, por vía legislativa o a través de la práctica, de elegir entre ambas. No obstante, en ambos sistemas no debería impedirse a las organizaciones de trabajadores realizar huelgas en contra de la política económica y social del gobierno, especialmente cuando la protesta no es sólo contra la política sino también contra los efectos de ciertas disposiciones [...] (por ejemplo, el impacto de una política de control del salario impuesta por el gobierno en cláusulas económicas [de los convenios colectivos]).

Si se prohíben las huelgas durante la vigencia de los convenios colectivos, esta importante restricción de un derecho fundamental de las organizaciones de trabajadores debe ser compensada con el derecho de recurrir a un procedimiento de arbitraje imparcial y rápido, con arreglo al cual puedan examinarse las quejas individuales o colectivas sobre la interpretación o la aplicación de los convenios colectivos. Ese tipo de procedimiento no sólo permite resolver durante la vigencia de los convenios las inevitables dificultades de aplicación y de interpretación que puedan surgir, sino que también tiene la ventaja de preparar el terreno para las rondas de negociaciones futuras, dado que permite determinar los problemas que se han planteado durante el período de validez del convenio colectivo de que se trate (OIT 1994a, párrafos 166 y 167).

6. Protección contra la discriminación antisindical con motivo de huelgas

Cuando la oposición de intereses entre los empleadores y los trabajadores no se resuelve a través de la negociación o el arbitraje, el enfrentamiento entre las partes puede dar paso a acciones colectivas para hacer prevalecer los propios intereses. El conflicto entra entonces en una fase de endurecimiento en la que pueden producirse represalias y romperse las reglas de juego, incluso con vulneraciones de la legislación.

Debido a las quejas que se le presentan, el Comité de Libertad Sindical ha examinado en numerosas ocasiones alegatos de represalias, ya sean despidos de dirigentes sindicales, sindicalistas o trabajadores u otro tipo de actos perjudiciales en el empleo, por organizar o simplemente participar en huelgas legítimas.

La Comisión de Expertos ha puesto de relieve que «la protección que se brinda a los trabajadores y a los dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical es un elemento esencial del derecho de sindicación porque tales actos pueden dar lugar en la práctica a la negación de las garantías previstas en el Convenio núm. 87 (*ibíd.*, párrafo 202). En los párrafos siguientes se examinarán las normas de la OIT que amparan contra la discriminación antisindical y los principios sentados por los órganos de control sobre las personas que deben gozar de protección contra este tipo de discriminaciones, los distintos actos de discriminación y las características que deben tener los mecanismos de reparación.

Normas internacionales del trabajo relativas a la discriminación antisindical

Si bien no existen disposiciones específicas contra los actos de discriminación por motivos de huelga, la protección contra todo acto discriminatorio que menoscabe la libertad sindical en relación con el empleo se halla garantizada de manera general por el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva,

1949 (núm. 98), así como por el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), y por el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

El artículo 1, párrafo 1, del Convenio núm. 98 establece, en términos generales, que «los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo» (OIT, 1985, pág. 830).

El artículo 1 del Convenio núm. 135 dispone que:

Los representantes de los trabajadores en la empresa deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor (*ibíd.*, pág. 1389).

El artículo 4 del Convenio núm. 151 establece que:

1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:
 - a) sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella;
 - b) despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización (*ibíd.*, pág. 1573).

Pueden encontrarse también en otros convenios y recomendaciones disposiciones relativas a la discriminación antisindical en relación con el empleo y con la realización de actividades sindicales; estas disposiciones reiteran básicamente las enunciadas en los convenios sobre libertad sindical, adaptándolas a situaciones y trabajadores particulares. Por otra parte, el artículo 1, apartado d), del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), prohíbe toda forma de trabajo forzoso u obligatorio «como castigo por haber participado en huelgas» (*ibíd.*, pág. 954).

La Comisión de Expertos ha puesto de relieve las diferencias que presentan las legislaciones de los Estados Miembros de la OIT en lo que respecta a las garantías contra la discriminación antisindical. Concretamente ha señalado que, en varios países, los trabajadores cubiertos por la legislación general del trabajo están

protegidos contra los actos de discriminación antisindical, pero que en otros no se prevé ninguna protección general a este respecto o incluso se niega dicha protección, directa o indirectamente, a ciertas categorías de trabajadores (OIT, 1994a, párrafo 206). Diversas legislaciones conceden una protección especial a ciertos miembros de un sindicato que haya pedido su inscripción en el registro o que esté a punto de constituirse, a los miembros fundadores de un sindicato o a los responsables sindicales (*ibíd.*, párrafo 207).

En lo que concierne específicamente al derecho de huelga, la Comisión de Expertos ha observado que «al ser la conservación del vínculo laboral una consecuencia normal del reconocimiento del derecho de huelga, del ejercicio [legítimo, se entiende] de este derecho no debería derivarse el despido o discriminaciones en contra de los huelguistas» (*ibíd.*, párrafo 179).

Personas protegidas y tipos de actos de discriminación antisindical en caso de huelga

Los principios del Comité de Libertad Sindical consideran ilegítimos los actos de discriminación contra los dirigentes sindicales que organizan huelgas legítimas, y protegen asimismo a los sindicalistas y trabajadores que participan en las mismas. El Comité sostiene el principio general de que «ninguna persona debe ser objeto de discriminación a causa de su actividad o de su afiliación sindical legítimas, ya sean presentes o pasadas» (OIT, 1996, párrafo 690). Más concretamente, ha afirmado que:

- «Nadie debería ser objeto de sanciones por realizar o intentar realizar una huelga legítima» (*ibíd.*, párrafo 590).
- «El despido de trabajadores a raíz de una huelga legítima constituye una grave discriminación en materia de empleo por el ejercicio de una actividad sindical lícita, contraria al Convenio núm. 98» (*ibíd.*, párrafo 591).
- «Cuando se despide a sindicalistas o dirigentes sindicales por hechos de huelga, el Comité no puede sino llegar a la conclusión de que se les está perjudicando por su acción sindical y de que están sufriendo discriminación antisindical» (*ibíd.*, párrafo 592).
- «El respeto a los principios de la libertad sindical requiere que a los trabajadores no se les despidan o deniegue el reingreso

por participar en una huelga u otro tipo de acción reivindicativa. A estos fines es irrelevante si el despido se produce durante la huelga o después de la misma. Lógicamente, debería ser irrelevante igualmente que el despido se produzca con anterioridad a la huelga si la finalidad del mismo es impedir o sancionar el ejercicio del derecho de huelga» (*ibíd.*, párrafo 593).

- «Medidas extremadamente graves como el despido de trabajadores por haber participado en una huelga y rehusar su reingreso implican graves riesgos de abuso y constituyen una violación de la libertad sindical» (*ibíd.*, párrafo 597).
- «Nadie debería poder ser privado de libertad, ni ser objeto de sanciones penales por el mero hecho de organizar o haber participado en una huelga pacífica» (*ibíd.*, párrafo 602).

La Comisión de Expertos también postula la protección de trabajadores y dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical y ha constatado que la mayoría de las legislaciones contiene disposiciones generales o detalladas que amparan a los trabajadores contra los actos de discriminación, aunque varíe el grado de protección. La Comisión destaca que dicha protección «es un elemento esencial del derecho de sindicación» (OIT, 1994a, párrafo 202) y, a su juicio, «es particularmente necesaria por lo que respecta a los dirigentes y delegados sindicales, habida cuenta de que, para poder desempeñar sus funciones sindicales con plena independencia, deben tener la garantía de que no sufrirán perjuicios como consecuencia de su mandato sindical» (*ibíd.*, párrafo 207). Este planteamiento coincide con el del Comité de Libertad Sindical (OIT, 1996, párrafo 724).

Como ya se ha señalado, la Comisión de Expertos subraya que la conservación del vínculo laboral constituye una consecuencia normal del reconocimiento del derecho de huelga; por tanto, del ejercicio de este derecho no debería derivarse el despido ni discriminaciones en contra de los huelguistas. La Comisión ha recordado que:

[...] en algunos países, en los que rige el sistema de «common law», se considera que uno de los efectos de las huelgas es la ruptura del contrato de trabajo, lo que permite a los empleadores reemplazar a los huelguistas por nuevos empleados. En otros países, ante una huelga, se permite al empleador despedir a los huelguistas o reemplazarlos temporariamente o por un período indeterminado.

Además, las sanciones o las medidas de reparación son frecuentemente insuficientes, cuando los huelguistas son particularmente afectados por las medidas adoptadas por el empleador (medidas disciplinarias, traslados, retrogradación, despido). [...] A juicio de la Comisión, la legislación debería brindar a este respecto una protección realmente eficaz, ya que, de no ser así, el derecho de huelga podría perder toda su razón de ser (OIT, 1994a, párrafo 139).

El Comité de Libertad Sindical ha manifestado su preocupación ante las legislaciones de ciertos países que permiten el despido sin indicación de causa:

En ciertos casos en que en la práctica la legislación nacional permite a los empleadores, a condición de que paguen la indemnización prevista por la ley en todos los casos de despido injustificado, despedir a un trabajador, si el motivo real es su afiliación a un sindicato o su actividad sindical, no se concede una protección suficiente contra los actos de discriminación antisindical cubiertos por el Convenio núm. 98 (OIT, 1996, párrafo 707).

La Comisión de Expertos se ha expresado en el mismo sentido al referirse a la protección adecuada de que deben disfrutar los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical en general, a tenor del artículo 1 del Convenio núm. 98 (OIT, 1994a, párrafo 220). Asimismo, ante la posibilidad de que los dirigentes sindicales fueran despedidos sin indicación del motivo, el Comité de Libertad Sindical, al examinar un caso, pidió al gobierno que tomara medidas «con miras a sancionar los actos de discriminación antisindical y a posibilitar vías de recurso para los que sean objeto de tales actos» (OIT, 1996, párrafo 706).

En cuanto a la tipología de los actos de discriminación antisindical con motivo de huelgas legítimas, el Comité ha mencionado, basándose en las quejas recibidas, el despido, la confección de listas negras de personas que han participado en huelgas (en particular para negarles la contratación), el traslado de dirigentes sindicales, la necesidad de «certificados de lealtad» para poder ser readmitido o contratado, los descensos, las jubilaciones anticipadas obligatorias, las sanciones penales y otros actos (*ibíd.*, párrafos 702-722).

Mecanismos de protección

A juicio del Comité de Libertad Sindical, «mientras se garantice de manera efectiva la protección contra los actos de discriminación antisindical, los métodos que se adopten para garantizarla a los trabajadores pueden variar de un Estado a otro» (*ibíd.*,

párrafo 737). En el mismo sentido, la Comisión de Expertos indicó que la protección contra actos de discriminación antisindical puede «garantizarse por diversos medios, adaptados a la legislación y la práctica nacionales, a condición de que prevengan o reparen eficazmente la discriminación antisindical y de que permitan que se reinstale a los representantes sindicales en su situación anterior y que éstos sigan ejerciendo su mandato, de conformidad con la voluntad de los afiliados» (OIT, 1994a, párrafo 214).

A este respecto, la Comisión de Expertos ha observado a título ilustrativo que, con el fin de asegurar la protección de los dirigentes sindicales, algunas legislaciones estipulan mecanismos de carácter preventivo, es decir, exigen que ciertas medidas contra los representantes o los dirigentes sindicales estén sujetas a una autorización previa por parte de un organismo independiente o público (inspección del trabajo o tribunales laborales), de un organismo sindical o de un comité de empresa. En la mayoría de las otras legislaciones se ha optado, en cambio, por un sistema de reparación del perjuicio ocasionado (ibíd., párrafo 215). Por su parte, el Comité de Libertad Sindical ha indicado que «una de las formas de asegurar la protección de los delegados sindicales es disponer que no podrán ser despedidos mientras estén en el ejercicio de sus funciones, ni durante un período de tiempo determinado a partir del momento en que cesen en ellas, salvo, naturalmente, en caso de falta grave» (OIT, 1996, párrafo 727).

La Comisión de Expertos ha subrayado que los despidos antisindicales no pueden considerarse del mismo modo que otros tipos de despidos, ya que el derecho de sindicación es un derecho fundamental. A juicio de la Comisión, «ello implica distinciones en lo que atañe, por ejemplo, a las modalidades de prueba, a las sanciones y a las medidas de subsanación» (OIT, 1994a, párrafo 202).

Sobre este tema, el Comité de Libertad Sindical ha recordado que:

La existencia en la legislación de normas de fondo que prohíban los actos de discriminación antisindical no es suficiente si las mismas no van acompañadas de procedimientos eficaces para que se cumplan en la práctica. Así, por ejemplo, puede resultar a menudo difícil, si no imposible, que un trabajador aporte la prueba de que una medida de la que ha sido víctima constituye un caso de discriminación antisindical. En este sentido cobra toda su importancia el artículo 3 del Convenio núm. 98, que dispone que deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto del derecho de sindicación» (OIT, 1996, párrafo 740).

De manera tenaz, los órganos de control también han mostrado a menudo su preocupación frente a la falta de eficacia y de poder de disuasión de las medidas que se adoptan a efectos de erradicar o prevenir los actos de discriminación antisindical, así como sobre la rapidez con la que deben examinarse las denuncias a este respecto. El Comité de Libertad Sindical señala que:

- El respeto de los principios de la libertad sindical exige claramente que los trabajadores que se consideran perjudicados como consecuencia de sus actividades sindicales deben disponer de *medios de reparación que sean rápidos, económicos y totalmente imparciales* (*ibíd.*, párrafo 741).
- Es necesario que se prevean en la legislación, de manera expresa, recursos y sanciones suficientemente *disuasivos* contra los actos de discriminación antisindical, a fin de garantizar la eficacia práctica de los artículos 1 y 2 del Convenio núm. 98 (*ibíd.*, párrafo 743).

Además, respecto de los alegatos de lentitud excesiva – a veces años – por parte de la justicia en el tratamiento de causas relativas a sanciones contra sindicalistas, el Comité ha estimado que:

Los *procesos* relativos a cuestiones de discriminación antisindical, en violación del Convenio núm. 98, deberían ser examinados prontamente, a fin de que las medidas correctivas necesarias puedan ser realmente eficaces; una excesiva demora en la tramitación de los casos de discriminación antisindical y, en particular, la ausencia de decisión por largo tiempo en los procesos relativos a la reposición de los dirigentes sindicales despedidos equivale a una denegación de justicia y, por tanto, [a] una negación de los derechos sindicales de los afectados (*ibíd.*, párrafo 749).

La Comisión de Expertos destaca también que «la existencia de normas legislativas generales que prohíben los actos de discriminación antisindical es insuficiente si éstas no van acompañadas de procedimientos rápidos y eficaces que garanticen su aplicación en la práctica (OIT, 1994a, párrafo 214).

Ya sea que el mecanismo de protección instituido se base en la prevención o en la reparación, la experiencia muestra que en la práctica se plantean problemas similares con relación sobre todo a la lentitud de los procedimientos, a las dificultades que entraña la carga de la prueba y a la posibilidad que tiene el empleador de pagar una indemnización a título de descargo, que no guarda proporción con la gravedad del perjuicio sufrido por el trabajador. Por ello, la Comisión insiste en la necesidad de instituir procedimientos rápidos, poco costosos e imparciales para prevenir los actos de discriminación antisindical o ponerles remedio lo más rápidamente posible (*ibíd.*, párrafo 216).

Las normas legislativas son insuficientes si no van acompañadas de sanciones realmente disuasivas para asegurar su aplicación. En este sentido, la Comisión de Expertos considera que «el reintegro del trabajador despedido con el pago de indemnizaciones retroactivas constituye el medio más apropiado de remediar los actos de discriminación antisindical» (ibíd., párrafo 224). El Comité de Libertad Sindical ha estimado también que quienes sean objeto de discriminación antisindical deberían tener la posibilidad de reintegrarse en el puesto de trabajo (OIT, 1996, párrafo 755).

7. Extralimitaciones en el ejercicio del derecho de huelga

El derecho de huelga, considerado por los órganos de control de la OIT como un derecho fundamental, no es un derecho absoluto, por lo que su ejercicio debe armonizarse con los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los empleadores. Así, los principios de dichos órganos sólo amparan las huelgas legítimas, es decir, las huelgas que se realicen de conformidad con la legislación nacional cuando ésta no menoscabe las garantías básicas del derecho de huelga tal como han sido expuestas en los apartados anteriores sobre los principios de libertad sindical en materia de huelga. En efecto, como ha señalado el Comité de Libertad Sindical, «las condiciones requeridas por la legislación para que la huelga se considere un acto lícito deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales» (*ibíd.*, párrafo 498).

Las extralimitaciones en el ejercicio del derecho de huelga revisten formas variadas, que van desde la participación de categorías de trabajadores privados legítimamente de este derecho o el incumplimiento de requisitos razonables para declarar la huelga hasta el deterioro o destrucción de bienes y locales de la empresa y la violencia física contra personas. Normalmente, dichas extralimitaciones están castigadas por las legislaciones nacionales y, en función de su gravedad, las consecuencias de las infracciones pueden ir desde el despido hasta sanciones económicas o penales de distinto tipo. Por ejemplo, en un reciente caso examinado por el Comité de Libertad Sindical relativo a una huelga de controladores del tráfico aéreo, que dio origen a despidos y a acciones de carácter penal, el Comité consideró que no podía pedirse al Gobierno que diera curso a la solicitud de reincorporación de los despedidos en sus puestos de trabajo planteada por el querellante, habida cuenta de que durante la huelga se habían alterado las contraseñas (*passwords*) del sistema de radar, poniendo en peligro la seguridad

de la población (OIT, 1998b, 309.º informe, párrafo 305). Desde un punto de vista más general, al examinar situaciones en las que se planteaban extralimitaciones en el ejercicio del derecho de huelga, el Comité se ha pronunciado en el sentido siguiente:

Los principios de la libertad sindical no protegen extralimitaciones en el ejercicio del derecho de huelga que consistan en acciones de carácter delictivo.

No deberían imponerse sanciones penales por actos de huelga, salvo en los casos en que no se respeten las prohibiciones relativas a la huelga que estén en conformidad con los principios de la libertad sindical. Cualquier sanción impuesta por actividades ilegítimas relacionadas con huelgas debería ser proporcional al delito o falta cometida, y las autoridades deberían excluir el recurso a medidas de encarcelamiento contra quienes organizan o participan en una huelga pacífica.

Considerando que ciertas medidas temporales que habían sido tomadas por las autoridades con motivo de una huelga efectuada en un servicio esencial (prohibición de las actividades del sindicato, cese del descuento de las cuotas sindicales, etc.) eran contrarias a las garantías previstas en el artículo 3 del Convenio núm. 87, el Comité señaló a la atención del gobierno que las medidas tomadas por las autoridades para asegurar la prestación de los servicios esenciales deben guardar proporcionalidad con el fin perseguido sin incurrir en excesos (OIT, 1996, párrafos 598, 599 y 600).

Cuando se trata de huelgas pacíficas, el Comité ha señalado que «las autoridades no deberían recurrir a medidas de detención y encarcelamiento en casos de organización o participación en una huelga pacífica» y que «tales medidas comportan graves riesgos de abuso y serias amenazas a la libertad sindical» (*ibíd.*, párrafo 601); «nadie debería poder ser privado de libertad, ni ser objeto de sanciones penales por el mero hecho de organizar o haber participado en una huelga pacífica» (*ibíd.*, párrafo 602).

La mayoría de las legislaciones que limitan o prohíben el derecho de huelga prevén sanciones contra los trabajadores y los sindicatos que infringen las restricciones; hay países en los que la huelga ilegal constituye un delito penal, castigado con una multa o una pena de cárcel; en otros países, se tipifica como práctica desleal de trabajo que entraña responsabilidad civil y posibles sanciones disciplinarias (OIT, 1994a, párrafo 176). La Comisión de Expertos opina lo siguiente:

La Comisión considera que *únicamente* debería ser posible imponer sanciones por acciones de huelga en los casos en que las prohibiciones de que se trate estén de acuerdo con los principios de la libertad sindical. Ahora bien, incluso en tales casos, tanto la «jurisdiccionalización» excesiva de las cuestiones relacionadas con las relaciones laborales como la aplicación de

graves sanciones por acciones de huelga pueden provocar más problemas que los que resuelven. La imposición de sanciones penales desproporcionadas no favorecen en modo alguno el desarrollo de relaciones laborales armoniosas y estables, y, si se imponen penas de prisión, las mismas deberían justificarse en virtud de la gravedad de las infracciones cometidas, y estar sometidas a un control judicial regular. Asimismo, debería existir el derecho de apelar dichas medidas.

Por otra parte, ciertas prohibiciones o restricciones al derecho de huelga, que están en conformidad con los principios sobre libertad sindical, prevén en algunas ocasiones sanciones civiles o penales contra los huelguistas y sindicatos que violan estas disposiciones. Según la Comisión, tales sanciones no deberían ser desproporcionadas con la gravedad de las violaciones (ibíd., párrafos 177 y 178).

8. Otros principios

Piquetes de huelga

En cuanto a los piquetes de huelga que actúan de conformidad con la ley, el Comité de Libertad Sindical estimó que «no deben ser objeto de trabas por parte de las autoridades públicas» y que «la prohibición de piquetes de huelga se justificaría si la huelga perdiera su carácter pacífico» (OIT, 1996, párrafos 583 y 584). En este sentido, el Comité consideró legítima una disposición legal que prohíbe a los piquetes de huelga «perturbar el orden público y amenazar a los trabajadores que continúan trabajando» (*ibíd.*, párrafo 585). A juicio del Comité:

El solo hecho de participar en un piquete de huelga y de incitar abierta, pero pacíficamente, a los demás trabajadores a no ocupar sus puestos de trabajo no puede ser considerado como acción ilegítima. Pero es muy diferente cuando el piquete de huelga va acompañado de violencias o de obstáculos a la libertad de trabajo por intimidación a los no huelguistas, actos que en muchos países son castigados por la ley penal.

[...] las restricciones legales que exigen que los piquetes de huelga se coloquen exclusivamente cerca de una empresa no menoscaban los principios de la libertad sindical (*ibíd.*, párrafos 586 y 587).

La Comisión de Expertos, después de recordar que la institución del piquete de huelga tiene por objetivo asegurar el éxito de la huelga persuadiendo al mayor número posible de personas a no acudir al trabajo, indicó que:

En general, los tribunales ordinarios o especializados se ocupan de resolver las cuestiones que surgen en relación con este tema. La práctica nacional a este respecto es tal vez más importante que en lo que se refiere a otros asuntos; el piquete de huelga, simple medio de información en ciertos países que excluye toda posibilidad de impedir el acceso al lugar de trabajo de los no huelguistas, puede ser considerado en otros países como una modalidad del derecho de huelga, y la ocupación de los lugares de trabajo como la consecuencia natural del ejercicio de ese derecho; en la práctica, es muy poco frecuente que esos aspectos se pongan en tela de juicio, salvo en casos extremos en que se producen actos de violencia contra personas o se causan daños materiales. Según la Comisión, sería preferible que la imposición de restricciones a los piquetes de huelga y a la ocupación de los lugares de trabajo se limitaran a los casos en que estas acciones dejen de ser pacíficas (OIT, 1994a, párrafo 174).

Movilización forzosa de trabajadores

La movilización forzosa de los trabajadores de la empresa o institución en donde se realiza la huelga (la orden de reanudar el trabajo) ha sido objeto de varias quejas al Comité de Libertad Sindical, que ha establecido los siguientes principios:

Cuando la suspensión total y prolongada del trabajo dentro de un sector importante de la economía pueda provocar una situación que ponga en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población, podría ser legítimo impartir a determinada categoría de personal la orden de reanudar el trabajo si, por su magnitud y duración, la huelga pudiera provocar dicha situación.

El uso de la fuerza armada y la movilización de huelguistas con el fin de acabar con una huelga de reivindicaciones profesionales, salvo en el caso de los servicios esenciales o en circunstancias de la más alta gravedad, constituyen una violación grave de la libertad sindical.

Aun reconociendo que la suspensión del funcionamiento de servicios o empresas tales como las empresas de transportes, ferrocarriles, podría conducir a una perturbación de la vida normal de la comunidad, resulta difícil admitir que la suspensión de dichos servicios o empresas conduzca necesariamente a una crisis nacional aguda. El Comité estimó, en consecuencia, que la movilización de los trabajadores adoptada en ocasión de conflictos en esos servicios restringía el derecho de huelga de éstos como medio de defensa de sus intereses profesionales y económicos.

La movilización de los ferroviarios, la amenaza de despedir a los piquetes de huelga y el reclutamiento de trabajadores con salarios más bajos y prohibiéndoles la sindicalización con el fin de romper huelgas legítimas y pacíficas en servicios que no son esenciales en el sentido estricto del término no son conformes con el respeto de la libertad sindical.

Cuando un servicio público esencial, como el servicio telefónico, se ve interrumpido por una huelga ilegal, el gobierno puede verse obligado, en aras del interés general, a asumir la responsabilidad de su funcionamiento y para ello recurrir a las fuerzas armadas o a otro grupo de personas para que desempeñen las funciones abandonadas, así como a adoptar las medidas destinadas a permitir a estas últimas personas el ingreso en los locales en que deben ejercer tales funciones (OIT, 1996, párrafos 572, 573 y 575-577).

La Comisión de Expertos también admite la movilización forzosa en circunstancias de suma gravedad o para asegurar el funcionamiento de los servicios que son esenciales en el sentido estricto del término; fuera de tales casos, considera que es una medida indeseable para resolver los conflictos de trabajo (OIT, 1994a, párrafo 163).

Contratación de trabajadores en sustitución de huelguistas

El Comité de Libertad Sindical sólo admite la sustitución de huelguistas: *a)* en caso de huelga en un servicio esencial en el que la legislación prohíbe la huelga, y *b)* cuando se crea una situación de crisis nacional aguda (OIT, 1996, párrafos 570 y 574). La Comisión de Expertos consideró que:

Se plantea un problema particular cuando la legislación o la práctica permiten que las empresas contraten a otros trabajadores para sustituir a sus propios empleados mientras hacen una huelga legal. Este problema es particularmente grave si, en virtud de disposiciones legislativas o de la jurisprudencia, los huelguistas no tienen garantizada, de derecho, su reincorporación a su empleo una vez finalizado el conflicto. La Comisión considera que este tipo de disposiciones o de prácticas menoscaban gravemente el derecho de huelga y repercuten en el libre ejercicio de los derechos sindicales (OIT, 1994a, párrafo 175).

Cierre obligatorio, intervención de la policía y acceso de los directivos a la empresa

El Comité estimó que el cierre obligatorio de la empresa, establecimiento o negocio en caso de huelga previsto en una legislación nacional atentaba contra «la libertad de trabajo de los no huelguistas» y contra «las necesidades básicas de la empresa (mantenimiento de las instalaciones, prevención de accidentes y derecho de empresarios y personal de dirección a entrar en las instalaciones de la empresa y ejercer sus actividades)» (OIT, 1998c, 310.º informe, párrafo 497).

Respecto de la intervención de la policía durante la huelga, el Comité estableció que, si bien los trabajadores y sus organizaciones tienen la obligación de respetar la ley del país, «la intervención de las fuerzas de seguridad en situaciones de huelga debe limitarse estrictamente al mantenimiento del orden público» cuando éste se halla realmente amenazado o la situación entraña cierta gravedad (OIT, 1996, párrafos 581 y 580). Asimismo, según el Comité, «la intervención de la fuerza pública debe guardar relación con la amenaza al orden público que se trata de controlar, y los gobiernos deberían tomar disposiciones para que las autoridades competentes reciban instrucciones adecuadas con el fin de eliminar el peligro que implican los excesos de violencia cuando se trata de controlar manifestaciones que pudieran entrañar alteración al orden público» (*ibíd.*, párrafo 582).

Por otra parte, el Comité de Libertad Sindical consideró en un caso que pedir ayuda a la policía para permitir el acceso de los miembros de la dirección a la empresa ocupada por los huelguistas no constituye una violación de los principios de la libertad sindical. Como se acaba de ver al tratar la cuestión del cierre obligatorio de la empresa durante la huelga, el Comité ha subrayado el derecho de los empresarios y del personal de dirección de entrar en las instalaciones de la empresa y ejercer sus actividades durante la huelga.

Deducción salarial de los días de huelga

En lo que atañe a la deducción salarial de los días de huelga, el Comité ha estimado que «no plantea objeciones desde el punto de vista de la libertad sindical» (OIT, 1996, párrafo 588). No obstante, en cuanto a la cuestión de un posible pago de salarios a los huelguistas (por ejemplo, en virtud de un acuerdo entre las partes), en un caso reciente el Comité pidió a un gobierno confirmación de que el pago de los días de huelga a los trabajadores huelguistas «no está prohibido ni es obligatorio» (OIT, 1997a, párrafo 223) y, al haber obtenido la confirmación pedida, no prosiguió el examen de la cuestión (OIT, 1998b, párrafo 151). En otro caso en que las deducciones salariales fueron superiores al monto correspondiente a la duración de la huelga, el Comité señaló que el hecho de imponer sanciones por actos de huelga no favorece el desarrollo de unas relaciones profesionales armoniosas (OIT, 1996, párrafo 589).

La Comisión de Expertos no ha criticado las legislaciones de Estados Miembros que prevén deducciones salariales en caso de huelga y, sobre el pago de los salarios correspondientes, ha señalado que «como regla general las partes deberían determinar libremente el contenido de los temas objeto de negociación» (OIT, 1998d, pág. 244).

9. Restricciones al ejercicio del derecho de huelga en las legislaciones nacionales

Antes de abordar este tema, será útil recordar que las legislaciones sindicales nacionales no siempre son respetadas en la práctica, particularmente si restringen de manera sustancial el ejercicio de los derechos sindicales fundamentales – como el de huelga – o el efecto de la acumulación de disposiciones limitadoras lo hace casi imposible en la práctica.

Las observaciones de la Comisión de Expertos relativas a la aplicación del Convenio núm. 87, en sus informes correspondientes a los últimos años (1997 y 1998), dan un panorama completo de los problemas en materia de huelga que se plantean en los países que lo han ratificado, así como de las intenciones expresadas por un número considerable de gobiernos de modificar la legislación para tener en cuenta tales principios (véanse OIT, 1997b y 1998d).

Sobre un total de cuarenta y ocho gobiernos a los que la Comisión de Expertos ha dirigido observaciones relativas al derecho de huelga en el marco del Convenio núm. 87 (ratificado por 122 Estados Miembros), los problemas planteados pueden resumirse en la forma siguiente:

Alemania. Negación del derecho de huelga a los funcionarios públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.

Argelia. Penas de reclusión en caso de acciones que tengan por objeto obstaculizar el funcionamiento de los establecimientos vinculados a la función pública; facultad del ministro o de la autoridad competente de someter un conflicto colectivo al arbitraje.

Australia (legislación federal). Posibilidad de prohibir la huelga en caso de conflictos de trabajo graves que perjudican o amenazan los intercambios comerciales con otros países o entre Estados.

Azerbaiyán. Restricciones al derecho de los trabajadores de participar en acciones colectivas que perturben los transportes públicos, las empresas o establecimientos públicos o del Estado, con

posibilidad de sanciones graves que pueden llegar hasta tres años de prisión.

Bangladesh. Necesidad de tres cuartas partes de los afiliados de una organización de trabajadores para autorizar una huelga; posibilidad de prohibir las huelgas que duren más de treinta días, posibilidad de prohibir las huelgas que se consideran perjudiciales para los intereses nacionales o que implican a un servicio de utilidad pública (el Gobierno ha informado de que prepara un nuevo Código de Trabajo para modificar la legislación).

Barbados. Pena de reclusión o multa en caso de interrupción de un contrato de empleo en servicios no esenciales en sentido estricto, cuando ello puede poner en peligro bienes muebles o inmuebles.

Belarús. Inclusión de los servicios de transporte en la lista de servicios esenciales donde se prohíbe la huelga (el Gobierno informó de que se ha preparado un proyecto de ley para modificar la legislación).

Benin. Privación del derecho de huelga cuando la interrupción de un servicio suponga un perjuicio para la economía y los intereses superiores de la nación (el Gobierno ha comunicado que estaba en curso de adopción un proyecto de ley para modificar la legislación).

Bolivia. Sanciones penales en caso de huelgas generales o de solidaridad; mayoría de tres cuartos de los trabajadores para declarar la huelga; ilegalidad de la huelga en los bancos; posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio por decisión del poder ejecutivo; prohibición de la huelga en la función pública y en todos los servicios públicos.

Burkina Faso. Facultad de movilización de trabajadores por decisión del Gobierno en caso de huelga de los funcionarios.

Canadá. Prohibición de la huelga a ciertas categorías de funcionarios públicos provinciales (provincia de Alberta) que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; restricciones al derecho de huelga en los sectores de la agricultura y la horticultura (provincia de Ontario) y en las actividades ferroviarias y portuarias (Administración Federal).

República Centroafricana. Facultad del Gobierno de movilizar a los trabajadores en caso de huelga cuando lo exija el «interés general».

Chipre. Capacidad discrecional del Consejo de Ministros para prohibir la huelga en determinados servicios que se consideran esenciales y que no lo son en el sentido estricto del término (el Gobierno ha comunicado que estaba examinando un proyecto de ley para modificar la legislación).

Colombia. Presencia de las autoridades en las asambleas generales reunidas para votar la sujeción al fallo arbitral o la declaración de huelga; prohibición de la huelga en ciertos servicios no esenciales; privación del derecho a las federaciones y confederaciones; facultad del ministro de Trabajo, una vez declarada la huelga, de someter a votación la remisión del conflicto a un fallo arbitral, así como de imponer el arbitraje cuando la huelga se prolongue más allá de cierto período (el Gobierno comunicó que ha preparado un borrador de proyecto de ley para modificar la legislación).

Congo. Organización por el empleador de los servicios mínimos indispensables para la salvaguarda del interés general en caso de huelga en el servicio público (el Gobierno comunicó su propósito de reformar la legislación o adoptar un nuevo texto); ciertas restricciones al ejercicio del derecho de huelga a funcionarios que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.

Costa Rica. Prohibición del derecho de huelga en el sector del transporte ferroviario, marítimo y aéreo.

Djibouti. Amplias facultades del Presidente de la República para movilizar a los funcionarios en caso de huelga.

Ecuador. Prohibición de la huelga a los servidores públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; penas de prisión para los autores de paros colectivos de trabajo y los que participan en ellos; denegación del derecho de huelga a las confederaciones (se han elaborado proyectos de ley durante una misión técnica de la OIT).

Egipto. Posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio, en caso de huelga, a solicitud de una de las partes.

Filipinas. Posibilidad de imponer el arbitraje en caso de huelga en una empresa indispensable para el interés nacional (el Gobierno comunicó que ha elaborado un proyecto de ley para modificar la legislación); sanciones y penas de prisión en caso de ciertos tipos de huelgas ilegales.

Guatemala. Necesidad de la mayoría de dos tercios de los trabajadores para poder declarar la huelga; prohibición de la huelga a los trabajadores agrícolas durante las cosechas, salvo algunas excepciones, y en las empresas o servicios cuya interrupción afecte gravemente a la economía nacional a juicio del Gobierno; detención y juicio de los que intenten una huelga ilegal; penas de prisión en caso de huelgas que paralicen empresas que contribuyen al desarrollo económico del país.

Guinea. Posibilidad de arbitraje obligatorio a solicitud de una de las partes.

Guyana. Imposición del arbitraje obligatorio en caso de huelga en las empresas de utilidad pública.

Honduras. Exigencia de una mayoría de dos tercios de votos de la totalidad de los miembros de la organización sindical para declarar la huelga; imposibilidad de que las federaciones y confederaciones declaren la huelga; facultad del ministro de Trabajo y Previsión Social de poner fin a un litigio en los servicios de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo; exigencia de una autorización del Gobierno o un aviso previo de seis meses para toda suspensión o paro del trabajo en los servicios públicos que no dependan directa ni indirectamente del Estado; sometimiento a arbitraje obligatorio, sin posibilidad de declarar la huelga durante la vigencia del fallo arbitral (dos años), de los conflictos colectivos en servicios públicos que no son esenciales stricto sensu, como en los de transporte en general y en los de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo (el Gobierno ha informado de la existencia de un anteproyecto de ley para modificar la legislación).

Jamaica. Facultad del ministro de Trabajo de remitir un conflicto laboral al arbitraje obligatorio incluso en caso de huelga en servicios no esenciales (el Gobierno ha informado de un proceso tendente a modificar la legislación).

Japón. Prohibición del derecho de huelga a los funcionarios públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.

Liberia. Prohibición de la huelga.

Madagascar. Movilización forzosa de trabajadores fuera de los casos de huelga en los servicios esenciales.

Malí. Posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio por decisión de las autoridades para poner fin a la huelga.

Malta. Posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio para poner fin a la huelga.

Mauritania. Prohibición de la huelga en caso de remisión del conflicto al arbitraje obligatorio (el Gobierno comunicó que ha elaborado un proyecto de Código de Trabajo para modificar la legislación).

Myanmar. Negación de los derechos sindicales fundamentales, con restricciones graves al derecho de sindicación y, por tanto, al derecho de huelga.

Namibia. Prohibición de la huelga en las zonas francas de exportación.

Nicaragua. Posibilidad de someter los conflictos colectivos al arbitraje obligatorio transcurridos treinta días desde el inicio de la huelga; no reconocimiento del derecho de huelga a las federaciones y confederaciones.

Níger. Amplias facultades de movilización en caso de huelga.

Noruega. Posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio en caso de huelga en la industria del petróleo (el Gobierno ha comunicado que se elaboran propuestas para una nueva legislación).

Pakistán. Restricciones a la huelga de los funcionarios que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado y denegación de los derechos sindicales en las zonas francas de exportación; pena de un año de prisión en caso de huelga en un servicio esencial.

Perú. Posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio en caso de huelga en los servicios públicos, incluido el transporte; exigencia de que la huelga sea adoptada por la mayoría absoluta de los trabajadores (el Gobierno ha informado de la elaboración de varios proyectos de ley para modificar la legislación).

Reino Unido. Restricciones a la participación en las huelgas de solidaridad.

Rwanda. Denegación del derecho de huelga en la función pública inclusive respecto de los funcionarios públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado (el Gobierno ha informado de la elaboración de un proyecto para modificar la ley).

Rumania. Posibilidad de arbitraje obligatorio a iniciativa del ministro de Trabajo cuando la huelga haya durado más de veinte

días y afecte los intereses de la economía general; penas de hasta seis meses de prisión y responsabilidad pecuniaria de los organizadores de huelgas ilegales.

Senegal. Posibilidad de las autoridades de imponer el arbitraje obligatorio si la huelga es perjudicial para «el orden público o el interés general».

República Árabe Siria. Prohibición de la huelga en el sector agrícola.

Suiza. Prohibición del derecho de huelga de los funcionarios públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado (el Gobierno ha informado de un proyecto de reforma de la Constitución Federal).

Swazilandia. Prohibición, bajo pena de prisión de hasta cinco años, de que una federación incite al cese del trabajo o al trabajo a reglamento; prohibición de la huelga en el sector de la radiodifusión, sancionado con un año de prisión para los dirigentes responsables; facultad del ministro de Trabajo de solicitar al tribunal que prohíba toda huelga si considera que el «interés general» está amenazado; prohibición de las huelgas de solidaridad; votación de la huelga presidida por el Comisario de Trabajo; mayoría excesiva de trabajadores requerida para declarar la huelga; sanciones penales de uno a cinco años por diversas formas «ilegales» de huelga.

Trinidad y Tabago. Exigencia de un número demasiado elevado de trabajadores de la unidad de negociación para poder declarar la huelga; posibilidad de que el ministro de Trabajo o una de las partes someta el conflicto ante un tribunal para poner fin a una huelga.

Túnez. Necesidad de la aprobación de la Central Sindical Obrera para realizar una huelga.

Yemen. Diversas restricciones al derecho de huelga, tales como la facultad del Ministerio de Trabajo para paralizar cualquier acción reivindicativa y la obligación de contar con la aprobación de la Federación de Sindicatos para llevar a cabo una huelga.

De los datos anteriores se desprende que las restricciones al ejercicio del derecho de huelga más frecuentes en las legislaciones de los Estados Miembros de la OIT que han ratificado el Convenio núm. 87 son la posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio por decisión de las autoridades o a instancia de una sola de las partes, incluso cuando no se trata de servicios esenciales en sentido estricto

ni de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; la imposición de sanciones penales por la organización o participación en huelgas; la exigencia de mayorías excesivas para declarar la huelga como condición de su licitud; la prohibición de la huelga a funcionarios públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; la posibilidad de movilizar a los trabajadores en huelga y, en muchos países, la prohibición de la huelga en determinados servicios no esenciales.

La aplicación de las disposiciones legislativas que imponen este tipo de limitaciones al ejercicio del derecho de huelga ha dado lugar también a numerosas quejas ante el Comité de Libertad Sindical, en las que los problemas más recurrentes son la prohibición de la huelga en servicios considerados como esenciales en un país dado, pero que no lo son en el sentido estricto a tenor de los principios de los órganos de control, así como la imposición de sanciones por la realización de huelgas legítimas.

10. Síntesis del cuerpo de principios sobre el derecho de huelga

A modo de resumen de los capítulos anteriores, cabe sintetizar de la manera siguiente los principios y reglas mínimas de conducta establecidos por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical en materia de derecho de huelga.

A. La consideración del derecho de huelga como derecho fundamental del que deben disfrutar las organizaciones de trabajadores (sindicatos, federaciones y confederaciones), protegido en el ámbito internacional siempre que su ejercicio revista carácter pacífico.

B. El reconocimiento con carácter general del derecho de huelga a los trabajadores del sector público y del sector privado. Solamente es admisible hacer excepciones de este derecho (o someterlo a restricciones importantes) respecto de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado y los trabajadores de los servicios esenciales en el sentido estricto del término (aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población), o en situaciones de crisis nacional aguda.

C. No caen dentro del ámbito de los principios de la libertad sindical las huelgas de carácter puramente político, pero sí las que tienen como finalidad alcanzar soluciones en lo referente a las grandes cuestiones de política económica y social.

D. Una prohibición general de las huelgas de solidaridad sería abusiva. Los trabajadores deben gozar de la posibilidad de emprender medidas de este género cuando la huelga inicial con la que se solidaricen sea, en sí misma, legal.

E. Es admisible el establecimiento de un servicio mínimo de seguridad en todos los casos de huelga cuando tienen como finalidad respetar la seguridad de las personas, la prevención de accidentes y la seguridad de las instalaciones.

F. Es admisible el establecimiento de un servicio mínimo de funcionamiento (de la empresa o institución de que se trate) en caso de huelga en servicios de utilidad pública o en los servicios públicos de importancia trascendental; en la determinación de este servicio mínimo deberían poder participar los empleadores, las organizaciones de trabajadores y las autoridades públicas.

G. Son aceptables como condiciones para el ejercicio del derecho de huelga la obligación de dar un preaviso; la obligación de recurrir a la conciliación o a la mediación; el recurso al arbitraje *voluntario*; la obligación de respetar un determinado quórum y de obtener el acuerdo de una cierta mayoría (en la medida en que no resulte en la práctica muy difícil o imposible el ejercicio del derecho de huelga), y la celebración de un escrutinio secreto para decidir la huelga.

H. Las restricciones a los piquetes de huelga deberían limitarse a los casos en que dejen de ser pacíficos y tales piquetes no deben impedir el ejercicio de la libertad de trabajo por los no huelguistas.

I. La movilización forzosa de los trabajadores de una empresa o institución sólo resulta admisible en caso de huelga en un servicio esencial o en circunstancias de la más alta gravedad, tales como las situaciones de crisis nacional aguda.

J. La contratación de trabajadores en sustitución de huelguistas menoscaba gravemente el derecho de huelga, y sólo es admisible en caso de huelga en un servicio esencial o en situaciones de crisis nacional aguda.

K. No son objetables las disposiciones legislativas que prevén la deducción salarial de los días de huelga.

L. Debe garantizarse una protección adecuada a los dirigentes sindicales y a los trabajadores contra el despido y otros actos perjudiciales en el empleo a causa de la organización o participación en huelgas legítimas, en particular a través de procedimientos rápidos, eficaces e imparciales, acompañados de remedios y de sanciones suficientemente disuasivas.

M. Los principios de la libertad sindical no amparan las extralimitaciones en el ejercicio del derecho de huelga que supongan el incumplimiento de requisitos razonables de licitud o que consistan en acciones de carácter delictivo; las sanciones que se adopten en caso de extralimitación no deberían ser desproporcionadas con la gravedad de las violaciones.

11. Observaciones finales y conclusiones

Cabe recordar que, salvo contadas excepciones, hasta finales del siglo XIX la huelga era una actividad ilícita de carácter criminal y, en todo caso, fue una actividad prohibida y sancionada penalmente en muchos países hasta más allá de la mitad del siglo XX. No deja pues de llamar la atención que el derecho de huelga haya pasado a ser un derecho fundamental reconocido en la gran mayoría de los países, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966), y amparado por los órganos de control de la OIT, principalmente el Comité de Libertad Sindical – desde 1952 – y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones – desde 1959 –. Las decisiones de estos órganos han sentado un cuerpo de principios sobre el derecho de huelga ampliamente compartidos en la comunidad internacional, a partir de los principios generales de la libertad sindical proclamados en la Constitución de la OIT y en los convenios fundamentales relativos a esta materia.

Respecto de la práctica seguida en los diferentes Estados Miembros, aun cuando las modalidades y las restricciones al ejercicio del derecho de huelga son relativamente frecuentes, el principio del derecho de huelga como medio de acción de las organizaciones sindicales se halla reconocido de manera prácticamente universal. Si bien al 20 de septiembre de 1998 el Convenio núm. 87 había sido ratificado por 122 países, en sus informes correspondientes a 1997 y 1998 la Comisión de Expertos sólo formuló observaciones sobre este tema respecto de cuarenta y ocho países, las cuales, a veces, se referían simplemente a modalidades o condiciones de ejercicio del derecho de huelga que no siempre constituían restricciones de mucha gravedad. Ello muestra que la Comisión de Expertos considera satisfactoria la legislación en materia de huelga de una clara mayoría de los países que han ratificado el Convenio núm. 87. Los problemas más frecuentes que se plantean en relación con el derecho de huelga son los siguientes: la posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio por decisión de las

autoridades o a iniciativa de una de las partes; la imposición de sanciones penales por organizar o participar en huelgas ilegales; la exigencia de mayorías excesivas para poder declarar la huelga; la prohibición de la huelga a funcionarios públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; la posibilidad de movilizar forzosamente a los trabajadores en huelga y, en muchos países, la prohibición de la huelga en determinados servicios no esenciales.

Como ha podido apreciarse a lo largo del presente estudio, los principios sobre el derecho de huelga establecidos por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos coinciden prácticamente en todos los puntos esenciales, sin perjuicio del peculiar enfoque de cada órgano. Se trata, sin embargo, de órganos autónomos con diferente composición, procedimiento y mandato: mientras que el Comité de Libertad Sindical es un órgano tripartito del Consejo de Administración de la OIT que examina quejas por violación de los derechos sindicales, la Comisión de Expertos, compuesta de juristas independientes, asume el control regular del cumplimiento de todos los convenios ratificados. Basándose en las memorias presentadas por los gobiernos y las observaciones de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, la Comisión de Expertos elabora informes anuales y también estudios generales encargados por el Consejo de Administración sobre el estado de la legislación y de la práctica nacionales en lo referente a los asuntos tratados en uno o varios convenios. Sus cometidos son distintos: la Comisión de Expertos debe pronunciarse sobre todo acerca de la conformidad de las legislaciones nacionales con las normas de la OIT (incluidas las relativas a la libertad sindical), y el Comité de Libertad Sindical, sobre quejas relativas a presuntas violaciones de los derechos sindicales en la práctica presentadas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores. De este modo, los órganos de control han ido elaborando su cuerpo de principios sobre el derecho de huelga al hilo de los problemas concretos que han debido examinar, en un mundo caracterizado por la diversidad de legislaciones nacionales no siempre satisfactorias.

La razón de que los principios del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en materia de huelga coincidan en muy alto grado no estriba sólo en su preocupación por evitar discordancias en puntos fundamentales, sino también en la relación fructífera y de respeto mutuo que reina entre ambos órganos. En

primer lugar, tienen conocimiento de sus respectivos informes: es frecuente que la Comisión de Expertos se refiera en sus observaciones a uno u otro problema práctico de la libertad sindical en tal o cual país mencionado en los informes del Comité de Libertad Sindical, y que éste someta a la Comisión de Expertos los aspectos legislativos de los casos que examina o asuma principios sentados por la misma. En segundo lugar, los dos órganos pueden tener en cuenta en sus informes los puntos de vista del otro cuando se presentan cuestiones ya tratadas por uno de ellos. En tercer lugar, el Comité de Libertad Sindical ha estimado apropiado en ciertas cuestiones adaptar literalmente sus principios (por ejemplo, la definición de servicios esenciales o la delimitación de los funcionarios públicos que podrían ser excluidos del derecho de huelga) a los establecidos por la Comisión de Expertos en sus estudios generales. Por último, el profesor Roberto Ago, juez de la Corte Internacional de Justicia y Presidente del Comité de Libertad Sindical desde 1961 hasta febrero de 1995, fue también miembro de la Comisión de Expertos (marzo de 1979 a febrero de 1995).

Todo ello ha asegurado, a la par, una doble reflexión y una aproximación internacional al derecho de huelga particularmente idónea, puesto que suma al enfoque estrictamente técnico de la Comisión de Expertos el enfoque técnico tripartito del Comité de Libertad Sindical (es decir, el de un órgano especializado en el que sus integrantes actúan a título personal, sin estar sujetos a instrucciones, pero sin ignorar los intereses generales y puntos de vista derivados de su pertenencia, respectivamente, al Grupo Gubernamental, al de los Empleadores o al de los Trabajadores del Consejo de Administración). De este modo, la relación entre tales órganos ha cristalizado, como ya se ha apuntado, en un consenso amplio y realista sobre los aspectos fundamentales del derecho de huelga, lo cual reviste una significación trascendental tratándose de órganos de gran prestigio, autoridad y credibilidad de una organización internacional de carácter universal.

Desde el punto de vista de su contenido, entre los principios y reglas de conducta que han establecido ambos órganos de control con respecto al derecho de huelga (enunciados en el capítulo anterior) figuran fundamentalmente el ejercicio pacífico de este derecho; la admisibilidad de ciertas normas relativas a las finalidades y a la licitud de la huelga; la definición de las categorías de trabajadores que deben disfrutar de este derecho, y el repudio de toda

forma de discriminación fundada en la organización o participación en huelgas legítimas. Todo ello en un marco que, al tiempo que tiene en cuenta la diversidad de sistemas jurídicos nacionales, persigue garantizar niveles adecuados de protección del ejercicio del derecho de huelga y el equilibrio de derechos entre las organizaciones sindicales, los empleadores, los usuarios de servicios esenciales y de utilidad pública y el Estado.

Siendo hoy el derecho de huelga indisociable de cualquier sociedad que se pretenda democrática, cabe preguntarse por qué no existe un convenio o una recomendación de la OIT al respecto. Las razones son de diversa índole. Por una parte, las diferentes concepciones de los mandantes de la OIT sobre este derecho, junto con las dificultades que suscita la regulación de un tema de por sí complejo y el temor a que el resultado de ese esfuerzo fuera insatisfactorio, han hecho que las voces que se han alzado en favor de la regulación no hayan conseguido aglutinar una mayoría de voluntades suficiente para inscribir el asunto en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo. Por otra parte, la falta de un instrumento específico de la OIT está estrechamente vinculada a las ventajas que ofrece la ausencia de rigidez del sistema actual, que, sin imponer las obligaciones formales derivadas de una ratificación, permite al Comité de Libertad Sindical y a la Comisión de Expertos, a través de su cuerpo de principios, fijar valiosos puntos de referencia para la comunidad internacional. Así, ambos órganos de la OIT ejercen un influjo positivo e importante a medio y largo plazo en la evolución de las legislaciones nacionales sobre el derecho y, a más corto plazo, cuando es preciso, en la orientación o la rectificación de las decisiones nacionales sobre los casos concretos referentes al ejercicio de este derecho que se les presentan.

Por último, la importancia del cuerpo de principios sobre el derecho de huelga establecido por los órganos de control de la OIT cobra todo su sentido si se tiene en cuenta que las restricciones graves de los derechos sindicales fundamentales no sólo atentan contra el equilibrio de las relaciones laborales y contra la garantía de un contrapeso al poder del Estado en la economía, sino que comprometen o malogran las expectativas de mejoras de las condiciones de trabajo y de elevación del nivel de vida en el seno de la sociedad civil. Por ello es justo destacar la inestimable contribución del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos al desarrollo del derecho internacional contemporáneo.

Bibliografía citada

- Hodges-Aeberhard, Jane, y Otero de Dios, Alberto. 1987. «Los principios del Comité de Libertad Sindical relativos a las huelgas», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 106, núm. 4, octubre-diciembre, págs. 511-533.
- OIT. 1947. *Libertad sindical y relaciones de trabajo*. Informe VII a la 30.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1947). Ginebra.
- .1957. *Actas*, 40.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1957). Ginebra.
- .1970. *Actas*, 54.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1970). Ginebra.
- .1975. «Informes del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración», *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LVIII, Serie B, núms. 1 y 2, informe 147.^o, caso núm. 756.
- .1978. *Actas*, 64.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1978). Ginebra.
- .1979. «Informes del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración», *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXII, Serie B, núm. 1, informe 190.^o, caso núm. 913.
- .1983a. «Informes del Comité de Libertad Sindical», *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXVI, Serie B, núm. 2, informe 226.^o, caso núm. 1166.
- . 1983b. *Libertad sindical y negociación colectiva. Estudio general acerca de la aplicación de los convenios sobre la libertad sindical y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, así como del convenio y la recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 4B) a la 69.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1983). Ginebra.
- .1984a. «Informes del Comité de Libertad Sindical», *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXVII, Serie B, núm. 1, informe 233.^o, caso núm. 1225.
- .1984b. «Informes del Comité de Libertad Sindical», *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXVII, Serie B, núm. 2, informe 234.^o, caso núm. 1255.
- .1984c. «Informes del Comité de Libertad Sindical», *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXVII, Serie B, núm. 3, informe 236.^o, caso núm. 1140.
- .1985. *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1919-1984*. Con suplementos 1985-1998. Ginebra.
- .1987. «Informes del Comité de Libertad Sindical», *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXX, Serie B, núm. 1, informe 248.^o, caso núm. 1381.
- .1994a. *Libertad sindical y negociación colectiva. Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 4B) a la 81.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1994). Ginebra.
- .1994b. *Actas*, 81.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1994). Ginebra.
- .1995a. *Derecho sindical de la OIT*. Normas y procedimientos. Ginebra.
- .1995b. «299.^o informe del Comité de Libertad Sindical», *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXXVIII, Serie B, núm. 2, caso núm. 1768.
- .1996. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración*. Cuarta edición (revisada). Ginebra.
- .1997a. «307.^o informe del Comité de Libertad Sindical», *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXXX, Serie B, núm. 2, caso núm. 1865.
- .1997b. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe general y observaciones acerca de ciertos países*. Informe III (Parte 4A) a la 85.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1997). Ginebra.
- .1998a. *Actas*, 86.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1998), vol. I. Ginebra.
- .1998b. «309.^o informe del Comité de Libertad Sindical», *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXXXI, Serie B, núm. 1, caso núm. 1913.
- .1998c. *310.^o informe del Comité de Libertad Sindical*, documento GB. 272/5, 272.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT (junio de 1998), caso núm. 1931.
- .1998d. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe general y observaciones acerca de ciertos países*. Informe III (Parte 4A) a la 86.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1998). Ginebra.