

El derecho a la huelga^[1]

por Jeffrey Vogt

Antecedentes

En la fase inicial de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2012, los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores se reunieron para definir una “lista abreviada” de 25 casos tomados del informe anual de la Comisión de Expertos de la OIT, para su discusión por los mandantes tripartitos de la Comisión de Aplicación de Normas (CAN) de la conferencia en la semana siguiente. Sin previo aviso, el Grupo de los Empleadores se negó a aceptar una lista final abreviada negociada que comprendería todos los casos, respecto de los cuales el informe de la Comisión de Expertos contenía observaciones relativas al derecho a la huelga. El Grupo de los Empleadores (GE) solicitó asimismo un “aviso legal” con respecto al resumen general presentado por la Comisión de Expertos [2]. Ese descargo de responsabilidad tenía un doble propósito: disminuir la autoridad persuasiva de las observaciones hechas por la Comisión de Expertos fuera del ámbito de la OIT, e intentar el establecimiento de una superioridad jerárquica (inexistente) del órgano político, tripartito —la CAN— por sobre la comisión independiente de expertos.

Los planteos del Grupo de los Empleadores se resumen fundamentalmente en tres puntos. En primer lugar, sostienen que el mandato de la Comisión de Expertos queda limitado a los comentarios sobre la aplicación de los convenios y que no incluye su “interpretación”. Manifiestan también que el resumen general y el informe anual no serían textos acordados o autorizados por los mandantes tripartitos de la OIT. En especial, sostienen que la supervisión de las normas laborales no forma parte de los cometidos de la Comisión de Expertos, sino de los mandantes tripartitos de la OIT, por lo cual las decisiones sobre el significado de los convenios de la OIT cabrían en última instancia a ellos. Por último, argumentan que, dada la ausencia completa de referencias al derecho a la huelga en el texto actual del Convenio 87 de la OIT, las reglas de interpretación internacionalmente acepta-

das solo admitirían una interpretación del Convenio 87 sin el derecho a la huelga. Por lo tanto, el derecho a la huelga no sería un tema, sobre el cual la Comisión de Expertos debería opinar.

La existencia del derecho a la huelga

La argumentación del Grupo de los Empleadores parte de una interpretación sumamente equivocada del derecho a la libertad de asociación. Se adopta una postura profundamente conservadora que interpreta la libertad de asociación como un derecho independiente e individual, completamente dissociado del contexto de las relaciones laborales. Sin embargo, hace mucho tiempo el derecho a la libertad de asociación ha sido interpretado como un derecho colectivo, sobre todo en el contexto de las relaciones laborales, tratándose efectivamente de un conjunto de derechos, entre ellos el derecho a la huelga. Por cierto, el derecho a la asociación en el contexto de las relaciones laborales no tendría sentido alguno sin los concomitantes derechos derivados. Se trata de una opinión compartida por la OIT y, sin duda, la gran mayoría de los tribunales y académicos.

La teoría de la libertad de asociación, tal como la sostiene (de manera acertada) el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT, la Comisión de Expertos y, especialmente, la Corte Europea de Derechos Humanos y hasta la Corte Europea de Justicia se refiere específicamente al contexto del lugar de trabajo. La unión en un sindicato puede ser una función de la libertad individual, pero esa libertad carece de sentido si los trabajadores no tienen la posibilidad de defender sus intereses con la ayuda de tales organizaciones. La solidaridad entre los trabajadores hace que los trabajadores superen las limitaciones inherentes a la firma de contratos individuales de empleo, que logren condiciones de empleo justas y que participen en la toma de las decisiones que afectan sus vidas y la sociedad en general. Ante la ausencia del derecho a la huelga, y ante la distribución desigual del poder en las relaciones

de empleo sería difícil que los trabajadores logren los mencionados objetivos. Esta premisa está en la base de la opinión de que la libertad de asociación no se limita al derecho de los trabajadores y empleadores de establecer libremente las organizaciones que elijan, sino que abarca también el derecho de emprender acciones colectivas en defensa de los intereses ocupacionales, sociales y económicos.

Cabe destacar que los empleadores no cuestionaron la jurisprudencia de la OIT sobre el derecho a la huelga en la forma, en que la comisión de expertos y el Comité de Libertad Sindical (CLS) la habían desarrollado con respecto al Convenio 87 a lo largo de casi 40 años. Desde la década de 1950, tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical consideraron que el Artículo 3 comprendía el derecho a la huelga, aunque se trataba de un derecho delimitado y cuidadosamente definido. En 1959, ni siquiera una década después de que el Convenio 87 entrara en vigor, la Comisión de Expertos, al presentar el primer resumen general con una revisión detallada en materia de libertad de asociación, realizó un análisis del derecho a la huelga en la sección correspondiente al Artículo 3 del Convenio. Estableció específicamente que “la prohibición de realizar huelgas en el caso de los trabajadores que no sean funcionarios públicos que actúan en nombre de los poderes públicos ... puede, a veces, constituir una restricción considerable del potencial de actividades que los sindicatos podrían desplegar”. La Comisión de Expertos estableció asimismo que la prohibición de realizar huelgas contradecía los Artículos 8 y 10 del Convenio 87.

Al igual que la Comisión de Expertos, el CLS se refirió directamente al Artículo 3 del Convenio 87 como una parte integral de la argumentación de la misma así como también de la Constitución de la OIT. En su segunda reunión celebrada en 1952 el CLS sostuvo que el derecho a la huelga era un “elemento esencial de los derechos sindicales”. En el Caso 28 (Reino Unido - Jamaica) el CLS opinó, por ejemplo, que: “El derecho a la huelga y el derecho de organizar asambleas sindicales son componentes fundamentales de los derechos sindicales, por lo que las medidas que las autoridades emprendan para asegurar el respeto de la ley no deberían impedir que los sindicatos organicen asambleas durante los conflictos laborales”.

Una de las objeciones centrales del Grupo de los Empleadores afirma que el sistema de supervisión, particularmente la

Comisión de Expertos, carece del mandato constitucional para dar interpretaciones obligatorias de los convenios de la OIT, y que la última palabra acerca de lo que significan los convenios pertenece a los mandantes tripartitos, y más específicamente a la CAN y la CIT. Si bien es cierto que solamente la Corte Internacional de Justicia (CIJ) está habilitada para emitir interpretaciones vinculantes de los convenios de la OIT —un punto jamás cuestionado por los trabajadores—, no es verdad que la CAN o la CIT sean los únicos árbitros con respecto al significado de los convenios de la OIT. Esta interpretación no está respaldada por su Constitución. Además, admite cierto margen de interpretación la competencia de la Comisión de Expertos en cuanto a la aplicación de los convenios. Efectivamente, este punto ya fue reconocido por el Grupo de los Empleadores. Visto la amplitud de los principios enunciados por numerosos convenios de la OIT, se requiere algún grado de interpretación para evaluar su aplicación.

La Comisión de Expertos de la OIT deja constancia de que el derecho a la huelga está protegido por los Artículos 3, 8 y 10 del Convenio 87. Sin duda, esta proposición es correcta, si se examina el texto del Convenio a la luz de las reglas de interpretación del Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (VCLT, por su sigla en inglés). El significado común de los términos empleados en el Artículo 3 del Convenio 87 confiere el derecho irrestricto a las asociaciones sindicales y de los empleadores, de incluir todos los temas que consideren pertinentes en sus planes para el futuro. Esto debe incluir, por ejemplo, el derecho de planificar las negociaciones colectivas y, en el caso de los sindicatos, el derecho de planificar acciones de protesta. Las palabras usadas no dejan margen para que no se permita que un sindicato formule, como parte de su programa, un plan que incluya la organización de acciones de protesta o el apoyo a ellas.

El Grupo de los Empleadores se equivoca cuando sostiene que los trabajos preparatorios del Convenio 87 avalan su punto de vista. Pero además, solo se admite la consulta de los trabajos preparatorios de un tratado, si la interpretación alcanzada a partir del Artículo 31 “deja ambiguo u oscuro el sentido” o “conduce a un resultado manifiestamente absurdo e irrazonable”. Resulta simplemente injustificada la fundamentación para el recurso a los medios complementarios

de interpretación según el Artículo 32 del VCLT, ya que la existencia del derecho a la huelga en el Convenio 87 no deja nada en el ámbito de lo ambiguo o incomprensible ni resulta manifiestamente absurdo o irrazonable. Pero incluso si se revisaran los materiales preparatorios, no se encontraría elemento alguno para sugerir que el Convenio ameritaría una interpretación diferente. Bernard Gernigon, el antiguo director del Departamento de Libertad de Asociación de la OIT, dejó constancia de que el derecho a la huelga jamás fue expresamente negado en las actas previas a la aprobación del Convenio 87.

Efectivamente, no hay ningún elemento para indicar que el concepto de libertad de asociación tenga o, en algún momento, haya tenido otro significado que el de la constancia de que el propósito de los sindicatos sea el apoyo y la defensa de los intereses de los trabajadores. Además, los acuerdos alcanzados y la práctica desde entonces respaldan la interpretación de que el Convenio 87 respalda la existencia del derecho internacional a la huelga.

Conclusión

No cabe duda de que el derecho a la huelga está consagrado en el Convenio 87 de la OIT y en la normativa legal internacional en general. El sistema de supervisión de la OIT acertó cuando constató que el derecho a la huelga existe; al hacerlo actuó dentro de su mandato constitucional y de conformidad con las reglas para la interpretación de tratados. Si el asunto quedara a consideración de la CIJ, se pondría que la Corte se inhiba en favor de las fundadas opi-

niones del sistema de supervisión de la OIT, particularmente de su Comisión de Expertos, y concluya que C87 protege el derecho a la huelga.

[1] Este artículo es un resumen muy abreviado del informe de la Confederación Sindical Internacional sobre la existencia del derecho a la huelga. El informe completo de más de 120 páginas puede ser consultado en la página: (<http://www.ituc-csi.org/the-right-to-strike-and-the-ilo?lang=en>)

[2] El descargo de responsabilidad hubiera expresado lo siguiente: "El resumen general forma parte del proceso regular de supervisión y es el resultado del análisis de la Comisión de Expertos. No es un texto consensuado o determinante de los mandantes tripartitos de la OIT."

Jeffrey Vogt es asesor legal de la Confederación Sindical Internacional (CSI). Antes de comenzar a trabajar con la CSI en 2011, se desempeñó primero como especialista en política económica global de la Federación Americana del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL CIO) y luego como subdirector de su departamento de Asuntos Internacionales. Anteriormente, se había encargado de la representación de sindicatos nacionales y extranjeros en litigios ante tribunales estatales y federales. Se graduó en el Cornell Law School, donde obtuvo el título de Doctor de Jurisprudencia (JD) y completó una maestría (LLM) en Derecho Internacional Comparado. Cursó además estudios de Derecho Internacional en la Universidad de París, Sorbonne.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.