

El derecho a la huelga y los debates en el ámbito de la Comisión de Normas de la OIT

Síntesis

- El derecho de huelga es objeto, desde hace muchos años, de un ataque sistemático por parte de los empleadores a nivel global, tanto en las legislaciones nacionales como en la interpretación de los organismos de control de las normas internacionales de trabajo (NIT)
- En el ámbito de la OIT este ataque se plasmó en el bloqueo de los debates en la Comisión de Normas de la Conferencia a partir del año 2012, impidiendo el acuerdo entre el Grupo de Empleadores y Trabajadores sobre los casos individuales de países
- En febrero de 2015 los representantes de los Grupos de Trabajadores y Empleadores del Consejo de Administración de la OIT (CA) arribaron a un acuerdo sobre algunos aspectos procesales de los mecanismos de control de la OIT. Este acuerdo no incluyó ninguna conclusión definitiva para dar fin a la controversia sobre el derecho de huelga planteada por los empleadores y que diera origen a la crisis en los sistemas de control de las memorias ordinarias, comprendiendo tanto a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) como a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CAN)
- Como consecuencia de ese acuerdo, en la 104ª Conferencia de este año la CAN retomó su función y pudo adoptar conclusiones finales. Ello fue posible debido a la falta absoluta de menciones al derecho a la huelga, tanto en el tratamiento del informe general de la Comisión de Expertos como en los casos individuales de países. En otras palabras, debido a la existencia de una cláusula implícita en dicho acuerdo para el no tratamiento del derecho de huelga
- La presencia del Derecho de Huelga, cuyo reconocimiento en el derecho internacional del trabajo surge de la interpretación del artículo 3.1 del Convenio 87 (derecho a “formular su programa de acción”), fue insignificante en los discursos pronunciados por el portavoz del Grupo de Trabajadores, no obstante las reiteradas intervenciones de los delegados sindicales reclamando la defensa de su vigencia
- Esta inexistencia de referencias al derecho de huelga contrasta con los debates sobre el derecho de huelga que se producían en la Comisión de Normas durante las décadas previas a los años '80
- En esta última Conferencia los distintos voceros que representaron al grupo de empleadores mantuvieron una postura beligerante y unánime en torno a rechazar toda posibilidad de considerar el derecho de huelga como derecho internacional de trabajo y como parte de la libertad sindical. Por ende reiteraron en numerosas ocasiones que no era posible habilitar su tratamiento en el ámbito de la Comisión de

Normas (al menos mientras no exista una norma específica que lo regule en el ámbito de la OIT)

- La adopción de conclusiones por parte de la Comisión de Normas sin incluir ninguna referencia al derecho de huelga implica la aceptación paulatina a la presión de los empleadores, quienes llevan adelante una estrategia sistemática desde 1992, y de “hechos consumados” y posturas intransigentes desde el 2012
- El avance de los empleadores sobre el derecho de huelga en el ámbito de las NIT tiene su correlato en el plano nacional, ya que opera como una señal muy fuerte para que los gobiernos nacionales impongan crecientes restricciones al ejercicio de este derecho ante la imposibilidad de enfrentar una censura por parte de los mecanismos de control de la OIT
- La estrategia de los empleadores no se reduce a avanzar sobre el derecho internacional de huelga, sino que simultáneamente intenta debilitar aún más la influencia y gravitación de las interpretaciones de las NIT que se efectúan por intermedio de los sistemas de control de la OIT
- La falta de una reacción firme y perseverante por parte del Grupo de Trabajadores frente a esta ofensiva de los empleadores, no solo conduce a un debilitamiento del derecho de huelga en el ámbito internacional, sino que también podrá provocar en el mediano y largo plazo una aceleración del vaciamiento de los contenidos e influencia de los mecanismos de control de la OIT, y por consecuencia posibilitará la paulatina desvinculación de los convenios de la OIT de las normas nacionales que regulan las relaciones de trabajo
- De continuar con este proceso, los trabajadores habremos consentido, sin dar pelea, el avance de los empleadores sobre uno de los derechos que posee un mayor poder simbólico: el derecho de huelga. Limitarnos a meras respuestas defensivas. Está en nosotros modificar los ejes del debate, y retomar una estrategia ofensiva que necesariamente deberá tener en la defensa del derecho de huelga uno de sus principales pilares.

1. Las discusiones sobre la huelga y la postura patronal

El derecho internacional de huelga se encuentra bajo un ataque sistemático por parte de los empleadores a nivel global. Este acoso es parte de una ofensiva de largo plazo, que se inició después de la disolución de la URSS y que se expresa a nivel internacional, pero que también se direcciona a limitar o prohibir su ejercicio a nivel nacional.

En la OIT este avance se ha plasmado en un cuestionamiento cada vez más fuerte a la actuación de los órganos de control (en particular la CEACR) y en una negativa cerrada a considerar cualquier manifestación del derecho internacional de huelga en los debates que tienen lugar anualmente en la Comisión de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT).

Los empleadores tienen aquí un doble objetivo: por un lado, debilitar los mecanismos de control de la OIT; por el otro, eliminar todo vestigio de control del derecho de huelga en el

ámbito de la OIT, y permitir que este derecho pueda ser limitado y hasta prohibido, sin restricción alguna, por el derecho interno de cada Estado.

Como en toda estrategia de largo plazo, existen momentos donde el conflicto se plantea abiertamente, y otros donde se desarrolla con menor intensidad. Resulta definitorio, en esta clase de conflicto, considerar tanto la política de “hechos consumados” como las posiciones que van siendo ocupadas paulatinamente por los empleadores. Lo que importa aquí no es tanto el resultado de cada debate individual, sino de las conquistas, materiales o simbólicas, que cada contendiente va obteniendo a costas de debilitar a los antagonistas.

El debate sobre el derecho de huelga librado en la OIT entre trabajadores y empleadores entre los años 2012 y 2015 constituye uno de los episodios de esta ofensiva de largo plazo iniciada a nivel global por el capital muchos años atrás. Dicho episodio comenzó cuando los empleadores hicieron realidad su amenaza de bloquear el funcionamiento de la Comisión de Normas, y tan solo aceptaron una tregua temporaria luego de capitalizar victorias muy significativas en el plano simbólico. El avance de la posición de los empleadores, materializado en el acuerdo de febrero de 2015 y en los debates y conclusiones de la CAN en junio de 2015, puede observarse al menos en tres niveles: a) Un mayor debilitamiento de la Comisión de Expertos, forzada a reiterar insistentemente que sus interpretaciones no son vinculantes, a reducir significativamente su informe, y a limitar crecientemente sus consideraciones sobre el derecho a huelga que son relegadas a solicitudes directas; b) El relanzamiento de un proceso que podría conducir, en el futuro, a la derogación de convenios (vieja aspiración del grupo de empleadores); y c) La desaparición de toda referencia al derecho de huelga en los debates de la CAN, y la instalación cada vez más arraigada de la idea que las posibles normas que reconozcan el derecho de huelga tengan origen nacional y/o la necesidad de elaborar un nuevo convenio en el plano internacional que lo reglamente.

Este último punto generó un fuerte debate dentro del grupo de trabajadores, en parte debido al reclamo de varias representaciones sindicales para que la defensa del derecho de huelga se realizara más enfáticamente. La respuesta frente a este reclamo fue expresada por el vocero de los trabajadores, Yves Veryie, quien expresó que la posición de los trabajadores no había variado con respecto al pasado, y **“que el acuerdo con los empleadores incluía no referirse al derecho de huelga a fin de poder arribar a conclusiones por consenso que pudieran ser utilizadas para generar mejoras reales en la situación de los países analizados”**.

Cabe preguntarse entonces si efectivamente ha habido cambios en el ámbito de la CAN en torno al derecho de huelga, no solo en el corto plazo, sino como parte de un movimiento orgánico en el largo plazo, y cuál ha sido la posición de ambos grupos frente a estos cambios. En tal sentido, el relevamiento de los antecedentes de la Comisión de Normas permite concluir que estas modificaciones han sido muy relevantes en el largo plazo, y que el debate sobre la huelga desarrollado entre 2012 y 2015 constituye un episodio más de la ofensiva patronal a nivel global que podría concluir con un nuevo debilitamiento del derecho de huelga.

Por cierto que como en todo proceso de largo plazo las transformaciones han sido graduales, pero no por ello menos significativas. En efecto, durante la última Conferencia de la OIT el tratamiento del derecho de huelga en el ámbito de la Comisión de Normas puede sintetizarse de la siguiente manera:

- Una selección de casos por el Convenio 87 en los que el derecho a huelga no era tratado por la CEACR en su informe, o donde solo existían referencias tangenciales, mientras que los mayores desarrollos se incluían en solicitudes directas a los países que no forman parte del informe, y por ende dificultaba su tratamiento (circunstancia que facilitaba eludir toda referencia a la huelga durante el debate en la CAN);
- Una presencia marginal de las referencias al derecho a la huelga dentro de los discursos pronunciados por el vocero de los trabajadores, compensada tan solo parcialmente por las intervenciones de los delegados sindicales en el tratamiento de los casos individuales;
- Una postura firme, tajante y unánime del grupo de empleadores en contra de cualquier tipo de consideración del derecho de huelga, plasmada en el discurso inicial de su vocera y frente a cada intento de un delegado sindical de introducir la cuestión;
- Un silencio por parte de los gobiernos en la CAN que se limitaron a reiterar que el derecho a la huelga puede ser reglamentado y limitado por la legislación interna de cada Estado tal como lo hicieran en su manifestación en el CA;
- Una ausencia total de referencias al derecho de huelga en las conclusiones de la Comisión de Normas.

Por el contrario, el análisis de los debates producidos en la Comisión de Normas décadas atrás permiten mostrar un escenario sustancialmente distinto:

- Una presencia significativa del derecho de huelga en la selección de casos individuales a tratar por parte de la Comisión de Normas, principalmente a los fines de analizar legislación restrictiva de este derecho a nivel interno;
- Una posición contundente del grupo de trabajadores en sus intervenciones, cuestionando las restricciones abusivas al derecho de huelga proveniente del derecho interno del Estado cuya situación se estuviera analizando;
- El cuestionamiento de los empleadores a la amplitud de la interpretación que por momentos realizaba la CEACR (por ejemplo en materia de servicios esenciales), reivindicando las facultades estatales para su limitación, pero no impugnando a los organismos de control en dicha facultad interpretativa;
- Una aceptación tácita de los gobiernos de la facultad de la CAN y de la CEACR para observar la legislación restrictiva del derecho de huelga, al punto de comentar su satisfacción por las modificaciones normativas que fueran en línea con las indicaciones de los órganos de control de la OIT;
- Una validación de estos debates en las conclusiones de la Comisión de Normas, que en algunos casos puntuales llegaron a incluir referencias expresas al derecho de huelga.

En otras palabras, los cambios en las “posiciones” de los distintos grupos permiten apreciar el fuerte retroceso que hemos experimentado los trabajadores a nivel internacional en el mediano y largo plazo, y el creciente debilitamiento normativo al que ha estado expuesto el derecho de huelga. Ya no es solo un cambio en la posición de los empleadores, cuya ofensiva se profundizó en el período 2012 – 2015, sino también en los Estados y en las conclusiones de la CAN y por ende de la Conferencia. La aceptación pasiva por parte del grupo de trabajadores de esta nueva distribución de “posiciones”, a cambio de garantizar la continuidad de los sistemas de control de la OIT, implica aceptar también un nuevo avance de los empleadores,

en este caso sobre uno de los símbolos más importantes para los trabajadores: el derecho de huelga, y las implicancias que puede tener sobre otras conquistas al tener imposibilidad defensiva.

A continuación aportaremos mayores detalles sobre estos cambios en el largo plazo, con referencias concretas a discusiones previas que tuvieron lugar en la Comisión de Normas.

2. El “derecho de huelga” en el ordenamiento de la OIT

En los últimos años mucho se ha escrito en torno a la relación existente entre el derecho de huelga y el Convenio 87 de la OIT. Por un lado, los empleadores han intentado justificar su posición en contra del reconocimiento del derecho de huelga, y por ende de su tratamiento por parte de los órganos de control de la OIT. Al respecto, señalan que en ningún convenio de la OIT existe referencia a este derecho, y que por ende, en tanto no exista una norma internacional que lo regule expresamente, serán los Estados, a nivel nacional, quienes reglamenten las condiciones para su ejercicio. Por cierto, destacan que dicha reglamentación no está sujeta al escrutinio de los órganos de control de la OIT.

La respuesta de los trabajadores hizo hincapié no solo en la necesaria consideración de la huelga como parte del derecho a llevar adelante un plan de acción, en los términos del artículo 3 del Convenio 87, sino en la existencia de una pacífica tradición por parte de los órganos de control de la OIT en la interpretación de este derecho. En efecto, la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical han hecho cuantiosas referencias durante décadas al derecho a la huelga, tanto en los informes anuales como en el tratamiento de las quejas individuales, en las que continúan considerando a este derecho como un componente fundamental de la libertad sindical¹.

Por otra parte, la propia OIT ha elaborado documentos que recopilan gran parte de la intervención de los órganos de control, que en cierta medida dan cuenta de la falta de fundamentos de la posición adoptada por los empleadores².

El objetivo de este trabajo no es aportar nuevos elementos sobre un aspecto que, en términos normativos, resulta a esta altura evidente: el derecho a la huelga está contenido en la libertad sindical, y por ende en las previsiones del Convenio 87 de la OIT.

Por el contrario, nos interesa aquí analizar cuál ha sido la postura de los grupos en el marco de las discusiones desarrolladas en la Comisión de Normas, a fin de poner en perspectiva los recientes debates de la 104 Conferencia.

¹ Ver al respecto “La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT” (Quinta edición revisada), Ginebra, octubre de 2006.

² Ver al respecto “La iniciativa relativa a las normas – Anexo III Documento de base para la Reunión tripartita sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la acción de huelga a nivel nacional (revisado)”. Ginebra, 23-25 de febrero de 2015.

3. El derecho a la huelga en los debates de la Comisión de Normas de la 104 Conferencia

En los meses previos al inicio de la 104 Conferencia estaba planteado el interrogante acerca de cómo iba a llevarse a la práctica el acuerdo de febrero de 2015 entre los grupos de empleadores y trabajadores y, puntualmente, cómo iban a saldarse las discusiones en torno al derecho de huelga.

Luego del bloqueo iniciado en la Conferencia de 2012, el pacto de febrero de 2015 sentó las bases de un nuevo consenso en torno al funcionamiento de la Comisión de Normas. Dicho pacto no hizo ninguna referencia al derecho de huelga, y se limitó a afirmar que *“los mandantes... reconocen el derecho de los trabajadores y de los empleadores a emprender acciones colectivas en defensa de sus intereses laborales legítimos”*.

En cuanto al funcionamiento de la Comisión de Normas, trabajadores y empleadores reafirmaron la necesidad de que existiese consenso para la adopción de conclusiones, remitiendo las opiniones divergentes que pudiesen surgir a las actas de la Comisión. De esta manera, si bien no se lo incluyó explícitamente, ello importó entregarle a ambas partes una capacidad de veto sobre la acción de la Comisión de Normas.

El acuerdo en el CA de febrero también avanzó sobre otros procedimientos del sistema de control de la OIT. Por un lado, se volvió a enfatizar sobre el carácter no vinculante de las opiniones y recomendaciones de la Comisión de Expertos (situación que sería retomada posteriormente por los empleadores durante los debates en la CAN). Por el otro, se avanzó sobre los mecanismos para la selección de la lista corta de casos a tratar en la CAN, y se planteó la necesidad de aclarar las funciones y mandatos del Comité de Libertad Sindical (CLS) y de los procedimientos para el examen de reclamaciones en los términos de los artículos 24 (Reclamación) y 26 (Comisión de Encuesta) de la Constitución de la OIT.

En cuanto a la vinculación entre este acuerdo y el tratamiento del derecho de huelga, la negativa cerrada del grupo de empleadores a admitir cualquier tipo de intervención de la CAN en casos donde se discutiera alguna cuestión referida al derecho de huelga hacía prever serias dificultades para lograr la adopción de conclusiones. Sin embargo, dichas conclusiones fueron posibles al costo, para los trabajadores, de guardar un estricto silencio acerca del derecho a huelga. En tal sentido, tal como reconoció el propio vocero de los trabajadores durante una reunión del grupo, existió **un acuerdo (por cierto no escrito) de no invocar el derecho de huelga, ya que ello hubiera provocado el inmediato bloqueo por parte de los empleadores.**

Las condiciones de posibilidad de este acuerdo comenzaron con la selección de los casos a tratar por el Convenio 87. En efecto, la lista de los 24 casos incluyó numerosos países señalados por violaciones a las disposiciones del convenio 87 (Argelia, Bangladesh, Belarús, El Salvador, Guatemala, Kazakhsatán, México, Swazilandia y Venezuela). Sin embargo, llamativamente en los reportes contenidos en el informe de la CEANR sobre estos países se encuentran pocas menciones al derecho de huelga, y muchas referencias a otras situaciones no menos graves, como persecuciones y amenazas a dirigentes sindicales, dificultades para acceder al registro de las asociaciones sindicales, imposibilidad de constituir federaciones, etc.

Es más, en tres de los nueve casos no existía ninguna referencia al derecho de huelga (Argelia, Bangladesh y El Salvador). En otros cuatro se trataba de cuestiones muy puntuales, y que no constituían el centro del informe de la CEACR (Belarús, Guatemala, México y Swazilandia). Finalmente, en dos situaciones la Comisión afirmó que existen graves violaciones al derecho de huelga, aunque en marco de cuestionamientos mucho más generalizados, y que incluyen muchos otros aspectos de la libertad sindical (Kazakhstán y Venezuela).

Llamativamente esta situación cambia si se consideran las solicitudes directas efectuadas por la CEACR a los gobiernos, cuyos textos son públicos y se encuentran disponibles en la página web de la OIT. Estas solicitudes directas se refieren casi exclusivamente al derecho de huelga, y están incluidas en los casos de Argelia, Belarús, El Salvador, México, Swazilandia. En otras palabras, en todos los casos tratados por la Comisión de Normas en 2015, a excepción de Bangladesh, el trabajo de la Comisión de Expertos identificó violaciones al derecho de huelga pero omitió sistemáticamente incluirlas en su informe para la CIT.

Sin embargo el vocero del Grupo de Trabajadores optó por omitir las referencias al contenido de las solicitudes directas efectuadas por la CEACR, limitando su intervención al texto del informe correspondiente a cada país. De esta manera, se intentó circunscribir al mínimo posible los casos en los que el derecho de huelga pudiera aparecer en el debate. Así, podían ser tratados, sin referir a la huelga, los casos en los que el informe de los expertos no contenía cuestionamientos explícitos (Argelia, Bangladesh y El Salvador), y también aquellos en los que dichas referencias eran más limitadas o, si bien relevantes, ocupaban un lugar secundario en dicho informe (Belarús, Guatemala, México y Swazilandia). En los casos restantes, Kazakhstán y Venezuela, si bien el informe de la CEACR describía la existencia de violaciones al derecho de huelga, también se trataba de informes muy extensos, donde se incluían muchos otros cuestionamientos que podían dejar las referencias al derecho de huelga en un segundo plano.

De esta manera, para la CAN fue posible sesionar sin hacer prácticamente ninguna referencia al derecho de huelga, que en su gran mayoría fueron efectuadas por los discursos de los representantes sindicales durante los debates de los casos individuales, sin estar presentes en la línea argumental del vocero del Grupo de Trabajadores, y recibiendo, en todos los casos, un rechazo tajante por los representantes del Grupo de Empleadores, quienes mantuvieron una postura unánime a lo largo de todos los debates y no se privaron en ninguna circunstancia de repetir su posición respecto a que aquel no forma parte del convenio 87.

Como consecuencia de este desarrollo, durante el año 2015 la CAN pudo elaborar conclusiones, interrumpidas desde 2012, aunque sin hacer ninguna referencia al derecho de huelga, tal como reclamaban los empleadores. Veamos a continuación algunos antecedentes de la CAN que muestran que, años atrás, el derecho de huelga formaba parte de los debates, llegando incluso a ser considerado en las conclusiones finales.

4. El derecho a la huelga en los debates previos de la Comisión de Normas

La conducción del Grupo de Trabajadores intentó mostrar que luego del acuerdo de febrero de 2015 se había podido retomar el normal funcionamiento de la CAN, y que las conclusiones de

este año no difieren sustancialmente de aquellas que eran adoptadas con anterioridad. Sin embargo, una mirada de largo plazo permite encontrar antecedentes que posibilitan realizar una lectura distinta.

Para ello presentamos a continuación los resultados de un relevamiento sobre una muestra aleatoria de los debates que tuvieron lugar durante los años '70 y '80, con algunas referencias a discusiones previas y posteriores, haciendo hincapié en la posición adoptada por los representantes de los empleadores. Como veremos, no es necesario que dicho relevamiento sea exhaustivo, ya que todos los informes consultados van en la misma dirección.

A comienzos de los años '60 los empleadores recurrían, entre otros, al derecho de huelga para cuestionar la vigencia de la libertad sindical en la **Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas** (URSS) y en otros países del este europeo (por ejemplo **Ucrania**). Así, pueden encontrarse apoyos explícitos de los empleadores a las conclusiones de la Comisión de Expertos, aún cuando ellas cuestionaran la existencia de restricciones al derecho de huelga (por ejemplo durante los debates de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, antecesora de la Comisión de Normas, de 1962).

En el año 1972 la CIT en pleno adoptó una declaración donde se hizo referencia expresa al derecho de huelga al analizar la vigencia de los derechos sindicales en los territorios coloniales bajo la administración de **Portugal**, declaración que fue retomada un año más tarde por la Comisión de Normas. Allí se sostuvo que *“el Gobierno de Portugal aplica en las regiones de Angola, de Mozambique y de Guinea (Bissau), todavía bajo su administración, la legislación sindical portuguesa, que está en contradicción abierta y patente con la letra y el espíritu de las normas de la Organización Internacional del Trabajo, en particular con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y con el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)”*, y que como consecuencia de ello *“los trabajadores de Angola, de Mozambique y de Guinea (Bissau) no disfrutan de derechos sindicales elementales, entre ellos, (...) el derecho de huelga”* (el destacado es propio).

Un año más tarde, la Comisión de Normas realizó un análisis sobre el estudio sobre la “Aplicación de los Convenios sobre la Libertad Sindical y sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva”, que incluyó un capítulo sobre derecho de huelga. En este caso, los empleadores, a través del representante de Australia y vicepresidente de la CAN en representación de dicho grupo (Sr. Polites), no cuestionaron dicha inclusión, sino la amplitud con la que allí se reconocía al derecho de huelga. Al respecto, lamentaron que *“la Comisión haya dedicado tanto tiempo y atención a las dificultades relativas al derecho de sindicación y al derecho de huelga en el sector público”*, aunque expresaron su *“acuerdo en que es un aspecto importante del asunto”*.

En cuanto al tratamiento de casos individuales, el derecho a huelga fue motivo de discusión, entre otros, en los casos **“Canadá”** y **“Costa Rica”**. En el caso **“Canadá”** el debate se planteó en referencia a la huelga de los trabajadores del sector público, y en particular su impacto sobre los servicios esenciales. Por su parte, en el caso **“Costa Rica”** la discusión se planteó en torno a la imposición de sanciones penales por la participación en huelgas en el sector público.

Dos años más tarde, en la Conferencia de 1975, quien reconoció expresamente que el derecho de huelga estaba vinculado a las disposiciones de los convenios de la OIT fue el representante empleador de la India (Sr. Tata), quien sostuvo que ***“Aunque la huelga y el paro patronal sean lícitos en virtud del Convenio, se consideran como recursos extremos que no deben utilizarse sistemáticamente sino en casos muy concretos”***.

En el tratamiento de los casos individuales el derecho de huelga también estuvo presente, a tal punto que en el caso **“Honduras”** fue incluido expresamente por la CAN en sus conclusiones. En efecto, allí *“La Comisión toma nota con preocupación de que varias disposiciones del Código del Trabajo están en contradicción con el Convenio núm. 87”* y señaló que *“espera que se introduzcan cambios fundamentales (...) en los puntos planteados por la Comisión de Expertos, especialmente los artículos 475, 504, 537 y 541”*. La norma referida al derecho de huelga es el artículo 537, que ya había sido analizado por la Comisión de Expertos en el informe de dicho año, al reclamar la *“Armonización con el artículo 6 del Convenio del artículo 537, según el cual las federaciones y confederaciones no tienen derecho a declarar huelgas”*.

Sobre este caso, los empleadores no solo fueron parte de la elaboración de las conclusiones de la Comisión de Normas, sino que en ningún momento efectuaron un cuestionamiento a la interpretación realizada por los expertos sobre la vigencia del derecho de huelga en Honduras.

El debate en torno al derecho de huelga también estuvo muy presente al analizar el caso **“Etiopía”**, al cual la Comisión de Normas le dedicó especial atención en los años 1977 y 1978. En este caso se trataba del establecimiento de procedimientos que obstaculizaban excesivamente el ejercicio del derecho de huelga, en conjunto con otras normas que también eran cuestionadas por estar en contradicción con el texto del Convenio 87. Por entonces se dispuso incluir a Etiopía dentro de un listado especial, y enviar una misión de contacto directo, incluyendo entre los temas que justificaban dicha misión la existencia de restricciones al derecho de huelga.

Las referencias al derecho de huelga y su relación con el convenio 87 también pueden encontrarse en otro período histórico. En efecto, en el año 1988, durante el tratamiento del caso **“Ecuador”** ante la CAN, el grupo de trabajadores incluyó dentro de sus reclamos la existencia de una prohibición para el ejercicio de la huelga por parte de los servidores públicos, señalando que *“Existe libertad de sindicación, pero hay prohibiciones expresas al derecho de sindicación, de contratación colectiva y de huelga para los servidores públicos.”*

Los empleadores no solo no cuestionaron este punto, sino que señalaron que no había habido ningún avance respecto de los cuestionamientos reiterados que la Comisión de Expertos le formulaba al Estado, dentro de los que se encontraba el dictado de un decreto que habilita la imposición de penas de prisión en caso de paros colectivos.

En el mismo año, en el caso de **“Polonia”** también uno de los ejes centrales fue la existencia de restricciones al derecho de huelga, tema sobre el cual se pronunciaron expresamente la Comisión de Expertos, los gobiernos y los trabajadores. Los empleadores aquí guardaron silencio, sin cuestionar ninguna de las dimensiones abordadas por los expertos en su informe (reiterado desde 1983): a) Unicidad sindical; b) Sindicación de los funcionarios de los servicios

penitenciarios; y c) Limitaciones al derecho de huelga. Cabe destacar que se trataba de temas ampliamente desarrollados en el informe de la Comisión de Encuesta iniciada en 1982.

Finalmente, en el caso “**Haití**” también se trataron las restricciones al derecho de huelga (arbitraje obligatorio, límites temporales), cuestiones ampliamente desarrolladas por la Comisión de Expertos en su informe. En su intervención ante la CAN los empleadores sostuvieron no solo no cuestionaron la actuación de los expertos, sino que concluyeron señalando que *“el informe de la Comisión de Expertos había señalado las persistentes discrepancias entre la legislación y el Convenio”,* y *“expresaron su esperanza de que se realizaran cambios importantes y de que el Gobierno transmitiera sus observaciones sobre los puntos principales formulados por la Comisión de Expertos.”*

La modificación en el criterio de los empleadores frente al derecho de huelga comenzó a plasmarse en los debates de la Comisión de Normas a comienzos de la década de los '90. Por cierto que aquella postura no tuvo la intensidad que se registró recientemente en el período 2012 – 2015, pero pueden rastrearse allí los elementos que posteriormente desarrolló el Grupo de Empleadores en su última ofensiva contra el derecho de huelga.

En efecto, este cambio puede encontrarse tanto en el tratamiento de los casos individuales como en las discusiones más generales que tuvieron lugar en el ámbito de la CAN. Estos debates generales se encuentran desarrollados extensamente en el documento preparado por la oficina para la reunión tripartita de febrero de 2015³, por lo que a continuación sólo destacaremos el contenido de estas posiciones en el tratamiento de algunos casos individuales.

Por un lado, en el caso “**Colombia**” en el año 1991 los empleadores expresaron su rechazo a los criterios con que la Comisión de Expertos trata el derecho a huelga. Por un lado, señalaron que este derecho no estaba mencionado en el Convenio 87; en segundo lugar, destacaron que los pronunciamientos de los expertos no son vinculantes para los Estados; finalmente, plantearon su desacuerdo con la interpretación que, sobre este tema, desarrolló la CEACR. Sin embargo, de ello no se desprendía tajantemente (como sí plantearían los empleadores dos décadas más tarde) que la CAN tuviese vedado tratar el derecho de huelga. Tal es así que en el tratamiento de este caso los empleadores sostuvieron que *“era necesario establecer un límite respecto a la prohibición de las huelgas, la cual no debería ser demasiado restrictiva”*.

En el caso “**República Dominicana**” los empleadores también admitieron la posibilidad de tratar el derecho de huelga, aún cuando rechazaron los criterios interpretativos utilizados por la Comisión de Expertos para pronunciarse sobre los servicios esenciales y las restricciones admisibles a la huelga en estos casos⁴.

En el caso “**Filipinas**” también se analizó el derecho de huelga, y nuevamente los empleadores cuestionaron la amplitud de la interpretación realizada por la Comisión de Expertos, más no su capacidad interpretativa. La importancia de este caso es mayor aún, ya que aquí la Comisión de Normas incluyó el derecho de huelga en sus conclusiones. Al respecto, *“La Comisión tomó*

³ Ver nota al pie nº 2.

⁴ En este caso los empleadores plantearon, por ejemplo, que la educación debía ser considerada como servicio esencial, criterio que no era sostenido por la Comisión de Expertos.

nota de que las modificaciones al Código del Trabajo han permitido poner en mayor conformidad la legislación con el Convenio. Tomó nota de las serias divergencias existentes en relación, en particular, con (...) las penas por huelgas ilegales. La Comisión expresó la esperanza de que se adoptarían en un futuro cercano las medidas apropiadas, en caso necesario con la asistencia de la OIT, de manera de poner la legislación y la práctica en conformidad con los requisitos del Convenio” (el destacado es propio).

Finalmente, el caso “**Pakistán**” también resulta muy ilustrativo de la posición que por entonces adoptaban los empleadores. Allí expresaron: “*En cuanto a la prohibición de las huelgas y de los cierres patronales en los servicios de interés público, la aplicación de los criterios de la Comisión de Expertos no es fácil ya que los servicios esenciales pueden variar en función del país, lo cual ocurre por ejemplo en el caso de los transportes ferroviarios. Sea como fuere, no hay que fundarse en ello para apartarse de las disposiciones del Convenio*”. En otras palabras, el problema no estaba focalizado en que la CEACR interpretara el alcance de los servicios esenciales, sino en que en dicha interpretación no se consideraban las necesidades de cada país (argumento similar al que utilizaron en el caso “**Guatemala**” para sostener que el sector agrario podía caer dentro de esta categoría, dadas las características de la economía de ese país). Puede observarse aquí que no existe una crítica a la propia categoría “servicios esenciales”, aún a pesar de que ella tampoco surge del texto del Convenio 87, sino del alcance que le otorga la CEACR⁵.

5. Conclusiones: las consecuencias del pacto y el funcionamiento de la Conferencia en el futuro

El acuerdo de febrero de 2015 y el posterior funcionamiento de la 104ª reunión de la CIT dan cuenta de un fuerte retroceso en la tutela jurídica del derecho de huelga a nivel internacional. Consentir esta dinámica implica aceptar que el derecho de huelga quede fuera del ámbito de discusión de la Comisión de Normas, una modificación peyorativa del rol de la CEACR en su calidad de intérprete de los convenios ratificados tanto en su compatibilidad como en la práctica, y un triunfo del Grupo de Empleadores quien la atacó en forma permanente y sistemática.

Como hemos visto, los eventos de este año constituyen un episodio más del ataque que los empleadores iniciaron décadas atrás, y que tiene entre uno de sus principales objetivos al derecho internacional de huelga. Los empleadores han modificado su actitud, su discurso y sus prácticas. Las apelaciones al derecho de huelga, o su silencio frente a los pronunciamientos de la Comisión de Expertos, les resultaban funcionales para cuestionar el estado de las relaciones laborales en los países del bloque socialista y para evitar posturas de mayor confrontación por parte de las restantes organizaciones sindicales. Frente al cambio de relaciones de fuerza operado a nivel global desde comienzos de los años '90 los empleadores han pasado a la ofensiva, frente a la cual no podemos permanecer en una actitud pasiva.

⁵ Durante la CIT del año 1991 el derecho de huelga también fue abordado al tratar los casos de “**Guatemala**” y “**Nigeria**”.

La estrategia de los empleadores incluye un chantaje: sólo permitirán el normal funcionamiento de la Comisión de Normas si los trabajadores aceptan no hablar del derecho de huelga.

Por cierto que los empleadores no sólo están pensando en la conferencia del año que viene, o en la del 2017. Su mirada va mucho más allá, y se proyecta en una redefinición estratégica de la intervención de la OIT como ámbito para la tutela de los derechos de los trabajadores. En el caso de la huelga, los empleadores buscarán, en primer lugar, eliminar todo vestigio de este derecho de las discusiones de la CAN. Al mismo tiempo, buscarán que tanto la CEACR y el Comité de Libertad Sindical comiencen a limitar su intervención frente a situaciones donde estén en discusión los alcances y restricciones a este derecho. Los argumentos que utilizarán para justificar su posición se remitirán a los debates de la CAN, en los que, a partir del acuerdo de febrero de 2015 cada vez se encontrarán menos referencias a este derecho.

Se trata de una política de hechos consumados. De continuar con este proceso, los trabajadores habremos consentido, sin dar pelea, el avance de los empleadores sobre uno de los derechos que posee un mayor poder simbólico: el derecho de huelga. Limitarnos a meras respuestas defensivas, aceptando pequeñas pero persistentes conquistas de los empleadores, constituye una estrategia errónea, que no hará más que consolidar, en el largo plazo, los triunfos materiales y simbólicos de los empleadores. Está en nosotros modificar los ejes del debate, y retomar una estrategia ofensiva que necesariamente deberá tener en la defensa del derecho de huelga uno de sus principales pilares.

En resumidas cuentas no acordamos con el canje ante el chantaje. No acordamos que a cambio de tener en apariencia un funcionamiento de la CAN y de la CIT se resignen derechos fundamentales y en especial, resignar el más importante de todos, en cuanto que su ejercicio garantiza la vigencia de los derechos contenidos en los demás convenios internacionales.