

09648/7

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

BOLETÍN OFICIAL

SUPLEMENTO ESPECIAL

Vol. XLIX, Núm. 1

Enero de 1966

ÍNDICE

Informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical relativo a las personas empleadas en el sector público en el Japón

PARTE I

	Páginas
CAPÍTULO 1: <i>Introducción</i>	1

PARTE II

CAPÍTULO 2: <i>Establecimiento y esbozo de un procedimiento para el examen de los alegatos de infracción a los derechos sindicales</i>	5
CAPÍTULO 3: <i>Caso relativo al Japón referido a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical y nombramiento de un grupo de dicha Comisión encargado de examinar el caso</i>	8

PARTE III

PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN Y DE CONCILIACIÓN

CAPÍTULO 4: <i>Primera reunión de la Comisión</i>	12
Presentación de datos complementarios	13
Disposiciones relativas a la audiencia de los testigos	14
CAPÍTULO 5: <i>Comunicaciones recibidas por la Comisión después de su primera reunión</i>	17
I. — Datos complementarios presentados por las organizaciones querellantes y el Gobierno del Japón	17
II. — Comunicaciones de organizaciones no querellantes	17
III. — Comunicaciones relativas a la comparecencia de los testigos en la segunda reunión de la Comisión	18
CAPÍTULO 6: <i>Segunda reunión de la Comisión</i>	19
I. — Audiencia de los representantes y de los testigos	19

Precio: 3 dólares

Libertad sindical en el sector público en el Japón

de relaciones obreropatronales armoniosas. Por su parte, los sindicatos han tratado de extender la práctica de la negociación, que es una base adecuada para sus relaciones con el Gobierno como empleador, a cuestiones que corresponden a la autoridad de este último como gobierno. Como es natural, hay cuestiones dentro de la esfera del trabajo entre las que figura el mantenimiento eficiente y sin interrupción de ciertos servicios públicos esenciales y la protección de la propiedad pública, que son de la responsabilidad del Gobierno como gobierno. Una mejor comprensión por ambas partes de la distinción que existe entre el Gobierno como gobierno y el Gobierno como empleador constituye un elemento necesario para establecer relaciones obreropatronales satisfactorias en el sector público.

EL DERECHO DE HUELGA EN EL SECTOR PÚBLICO

2134. La divergencia fundamental de puntos de vista que continúa dominando las relaciones de trabajo en el sector público en el Japón se refiere al derecho a la huelga. El Consejo General de Sindicatos se ha comprometido a continuar persiguiendo este objetivo de *restablecimiento total* del derecho a la huelga de los empleados públicos; la opinión del Gobierno, tal como fué expresada a la Comisión durante las entrevistas, fué que se mantendría indefinidamente en el sector público la *absoluta prohibición* del derecho a la huelga.

2135. La Comisión considera ambos puntos de vista exageradamente rígidos y faltos de realidad. Cree que, en el Japón como en otros países, una transacción razonable en esta cuestión es a la vez posible y necesaria.

2136. En aquellas esferas de la economía que son verdaderamente esenciales y en las cuales las huelgas perturbarían de manera crítica la vida normal de la nación pueden ser necesarias medidas específicas para proteger los intereses públicos. El público generalmente así lo pide y lo espera. En tales casos, las huelgas pueden ser prohibidas a reserva de que se establezcan garantías compensatorias adecuadas de solución o de reparación y de que sean aplicadas en la práctica de modo satisfactorio. Por otra parte, no puede aceptarse que las actividades de todas las corporaciones públicas y empresas nacionales y locales sean igualmente esenciales. En aquellas que sean menos esenciales, el interés público no requiere que todas las huelgas sean igualmente prohibidas.

2137. De modo análogo, la política seguida hasta ahora de prohibir en el sector público no sólo las huelgas, sino, sin distinción alguna, todo acto de conflicto, requiere un comentario crítico. Incluso en aquellas esferas en que un servicio esté tan poderosamente ligado con el interés público que ello justifique la prohibición de la huelga, esto no quiere decir que todos los demás géneros de acción concertada por parte de los trabajadores deban ser prohibidos. Es esta actitud de intransigencia lo que ha contribuido al número sumamente elevado de trabajadores del sector público que han sido procesados, despedidos, amonestados o sancionados de otra forma.

2138. Si bien el Gobierno ha tendido a considerar todos los actos de conflicto como ilegales, los sindicatos han adoptado la actitud contraria, de suponer que todos los actos eran legales. La Comisión tiene que rechazar de plano esta actitud de considerar que todos estos actos son legales. El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), dispone específicamente que « al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad ». Si bien el

Conclusiones y recomendaciones

Convenio añade que « la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio », esta condición no menoscaba la obligación de respetar la legalidad. En opinión de la Comisión, los actos de conflicto no son legales o ilegales por el hecho de ser actos de conflicto. Su legalidad o ilegalidad dependen de su naturaleza.

2139. El futuro de las relaciones de trabajo en el Japón depende en gran medida de la sincera aceptación de este principio, tanto por el Gobierno como por los sindicatos. No hay ningún convenio, recomendación u otra decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo que defina el alcance del derecho a la huelga en los servicios públicos, pero el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración ha formulado¹ una serie de principios sobre la cuestión que han sido generalmente aceptados. Éstos son esencialmente:

- a) que no es apropiado que todas las empresas de propiedad pública sean tratadas sobre la misma base en cuanto a la limitación del derecho a la huelga, sin establecer una distinción en la legislación correspondiente entre aquellas que son verdaderamente esenciales, porque su interrupción pudiera causar graves dificultades al público, y aquellas otras que no son esenciales de acuerdo con este criterio;
- b) que, cuando se restringen o prohíben las huelgas de los trabajadores en los servicios u ocupaciones esenciales, tales restricciones o prohibiciones debieran ir acompañadas por garantías compensatorias adecuadas que salvaguarden plenamente los intereses de los trabajadores que se ven así privados de un medio esencial de defensa de sus intereses profesionales;
- c) que debería establecerse un sistema imparcial con tal fin, cuyas decisiones deberían ser plena y prontamente aplicadas una vez que han sido tomadas.

La Comisión hace suyos estos principios, que no han sido aún aceptados en el Japón.

DIFERENCIAS ENTRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

2140. Las huelgas están absolutamente prohibidas en las corporaciones públicas, empresas nacionales y empresas públicas locales. Actualmente no se establece distinción alguna en la legislación japonesa entre las empresas en las que la interrupción de sus actividades impondría serias dificultades a la comunidad y aquellas otras donde dicha interrupción afectaría los intereses del público en menor grado (por ejemplo, el monopolio de tabaco). Sólo mediante el reconocimiento de dicha distinción podrá realizarse algún progreso para llegar a allanar las divergencias fundamentales de puntos de vista que existen actualmente entre el Gobierno y el Consejo General de Sindicatos. La Comisión recomienda que se establezca una línea de demarcación apropiada.

2141. Para que se pueda llegar a mitigar la absoluta prohibición de la huelga en el caso de aquellos servicios públicos y empresas en los que la interrupción de las actividades impondría un menor grado de molestias a la comunidad y se sustituyese, como en muchos países industrializados, por el requisito de que debería darse un aviso previo de la intención de ir a la huelga o por una prohibición del ejercicio del

¹ Véanse 12.º informe, caso núm. 60 (Japón), párrafos 45-55; 30.º informe, caso núm. 172 (Argentina), párrafo 178; 58.º informe, caso núm. 192 (Argentina), párrafo 447; 69.º informe, caso núm. 285 (Perú), párrafo 63; 74.º informe, caso núm. 363 (Colombia), párrafo 220; 76.º informe, caso núm. 294 (España), párrafo 284; 78.º informe, caso núm. 364 (Ecuador), párrafo 79; 79.º informe, caso núm. 346 (Argentina), párrafo 26.

dar efecto a todas las obligaciones del Convenio o garantizar su plena aplicación en la práctica (párrafos 2111-2112).

11) La Comisión recomienda que se estudien debidamente las consideraciones que anteceden en el curso de la discusión de las cuestiones que han sido remitidas para un examen más amplio al Consejo Consultivo tripartito sobre el régimen del personal de los servicios públicos (párrafo 2112).

12) Aunque la estructuración legal de las relaciones de trabajo reduce el margen de desacuerdo entre las partes hasta el punto que hace posible reconciliar sus intereses contradictorios de manera ordenada, las buenas relaciones de trabajo dependen primordialmente de la actitud recíproca de las partes y de su confianza mutua (párrafo 2113).

13) La Comisión observa que hasta 1948 los sindicatos del Japón disfrutaban de completa libertad de acción y que, ulteriormente, se introdujo la prohibición absoluta del derecho a la huelga en todos los servicios públicos y en todas las empresas públicas, nacionales y locales. La Comisión está convencida de que esta prohibición completa de la huelga ha influido desde entonces en el ambiente de las relaciones de trabajo (párrafos 2119-2121).

14) El resultado de esta medida ha sido una situación que se caracteriza por una actitud de abierta y continua tensión que ha dado lugar a que tanto el Gobierno como los sindicatos adopten conceptos generales de relaciones de trabajo que merecen igualmente graves críticas. Las autoridades adoptaron una actitud ante la negociación colectiva en el sector público que equivalía a negarse o a hacer ineficaz o fútil el proceso de negociación, en tanto que algunos de los sindicatos en el mismo sector se entregaron de modo persistente a campañas políticas que no guardaban relación alguna con los intereses económicos de sus afiliados (párrafos 2123-2126).

15) La Comisión recomienda que tanto el Gobierno como el Consejo General de Sindicatos del Japón se orienten en el futuro según los términos de la resolución sobre la independencia del movimiento sindical adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1952; esta resolución está destinada a ofrecer una base para que el movimiento sindical pueda evitar que sus funciones económicas y sociales sufran perjuicio a causa de consideraciones políticas (párrafo 2132).

16) La Comisión reafirma que la subversión no es un derecho sindical (párrafo 2132).

17) Los problemas con que se enfrentan el Gobierno y las organizaciones sindicales del sector público en sus relaciones mutuas se deben en parte a que ni unos ni otros han sabido distinguir entre el Gobierno como tal y el Gobierno como empleador. Una clara comprensión de esta distinción por ambas partes es un elemento necesario para el establecimiento de buenas relaciones obreropatronales en el sector público (párrafo 2133).

18) La Comisión observa que el derecho a la huelga continúa siendo objeto de una divergencia fundamental de puntos de vista en el Japón. La Comisión cree que tanto el restablecimiento del derecho ilimitado a la huelga como el mantenimiento de la absoluta prohibición de la huelga son actitudes que no se ajustan a la realidad, y que es preciso llegar a una transacción razonable (párrafos 2134-2135).

19) La prohibición sin distinción alguna de todo acto de conflicto, por considerarlo ilegal, es muy discutible; la actitud inversa de los sindicatos de que todos los actos de conflicto sean legales, es igualmente inaceptable. A juicio de la Comisión, estos actos no deben ser considerados legales ni ilegales por sí mismos, sino según su naturaleza (párrafos 2137-2138).

20) La Comisión, observando que no existe decisión alguna de la Conferencia Internacional del Trabajo que defina el alcance del derecho a la huelga en los servicios

públicos, suscribe los principios establecidos por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración:

- a) que no es apropiado que todas las empresas de propiedad pública sean tratadas sobre la misma base en cuanto a la limitación del derecho a la huelga, sin establecer una distinción en la legislación correspondiente entre aquellas que son verdaderamente esenciales porque su interrupción pudiera causar graves dificultades al público y aquellas otras que no son esenciales de acuerdo con este criterio;
- b) que, cuando se restringen o prohíben las huelgas de los trabajadores en los servicios u ocupaciones esenciales, tales restricciones o prohibiciones debieran ir acompañadas por garantías compensatorias adecuadas que salvaguarden plenamente los intereses de los trabajadores que se ven así privados de un medio esencial de defensa de sus intereses profesionales;
- c) que debería establecerse un sistema imparcial con tal fin, cuyas decisiones deberían ser plena y prontamente aplicadas una vez que han sido tomadas (párrafo 2139).

21) La Comisión observa que estos principios no han sido aún aceptados en el Japón (párrafo 2139).

22) Sólo el reconocimiento de una distinción en cuanto al carácter esencial o no de un servicio público puede allanar la divergencia que existe entre el punto de vista del Gobierno y del Consejo General de Sindicatos. La Comisión recomienda que se establezca una línea de demarcación apropiada (párrafo 2140).

23) Si la absoluta prohibición de la huelga se hiciese más flexible en los casos en que la interrupción del trabajo no impusiera grandes molestias al público y fuese sustituida por la obligación de dar aviso especial de la intención de declarar la huelga, o si se prohibiese el ejercicio del derecho a la huelga mientras se recurre a los procedimientos de conciliación y arbitraje, o a ambas cosas, sería esencial que hubiese un cambio radical de actitud y un mayor sentido de moderación y de responsabilidad social por parte de los sindicatos. Los sindicatos del Japón tienen que comprender que, incluso cuando las huelgas son legales, el uso de esta arma debe hacerse con prudencia y sólo como último recurso y una vez que se han agotado todos los medios de solución. Incluso entonces, el derecho legal a la huelga en los servicios y empresas públicos no implica en modo alguno que deba usarse el arma de la huelga, salvo en casos excepcionales y poco frecuentes (párrafo 2141).

24) La Comisión opina que los sistemas existentes para resolver las cuestiones relativas a las condiciones de trabajo o para remediar las quejas en los casos en que están prohibidas las huelgas distan mucho en su conjunto de ser adecuados, y que el presente sistema requiere ser sometido a una detenida revisión (párrafos 2142-2155).

25) La Comisión cree que las garantías que ofrecen la Comisión de R.T.C.P.E.N. y las comisiones locales de relaciones de trabajo son mucho más importantes y parecen haber dado a los trabajadores interesados un grado mayor de compensación de lo que los alegatos de los querellantes pudieran sugerir; al parecer, en estas comisiones ha existido el grado necesario de imparcialidad en relación con las funciones realizadas únicamente por los miembros que representan el interés público (párrafo 2144).

26) La Comisión observa que el principio de que los laudos y los contratos colectivos deben ser plena y prontamente aplicados se aplica de modo imperfecto; por consiguiente, la confianza en la equidad y utilidad de la negociación colectiva resulta necesariamente socavada (párrafos 2147-2148).

27) La Comisión observa que, en el caso de los servicios públicos locales, los estatutos que hubieran podido servir como compensación por la negativa del derecho