

**GOVERNING BODY
CONSEIL D'ADMINISTRATION
CONSEJO DE ADMINISTRACION**

Ginebra,
mayo-junio de 1992

Decimoquinto punto del orden del día

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

Primer informe complementario

Informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia
de Libertad Sindical relativo a la República de Sudáfrica

1. Como anexo a este documento figura el informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical designada por el Consejo de Administración para examinar las alegaciones de vulneración de los principios de la libertad sindical por parte de la República de Sudáfrica, que figuran en una queja que sometiera el Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU) mediante una comunicación de fecha 11 de mayo de 1988.

2. La República sudafricana dejó de ser un Estado Miembro de la OIT el 11 de marzo de 1966, pero continuó siendo miembro de las Naciones Unidas. Por tal motivo, esta cuestión se debió someter al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, según el procedimiento acordado entre las Naciones Unidas y la OIT y recibir la aprobación de dicho Consejo Económico y Social dada mediante la Resolución 277(X), de 17 de febrero de 1950.

3. De conformidad con el procedimiento mencionado, el Secretario General de las Naciones Unidas, en una nota fechada el 21 de julio de 1988, solicitó formalmente del Gobierno de Sudáfrica que diera su consentimiento para que la queja se remitiese a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. El consentimiento del Gobierno se notificó mediante una comunicación de fecha 19 de febrero de 1991 y el Consejo Económico y Social, en su período de sesiones de mayo de 1991, decidió remitir las alegaciones a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

4. En consecuencia, el Consejo de Administración, en su 250.^a reunión (mayo-junio de 1991), nombró un grupo de tres personas como miembros de la Comisión de Investigación y de Conciliación para examinar la queja contra el

CAPITULO 9

EL DERECHO DE HUELGA

303. Mientras que en derecho internacional se reconoce explícitamente el derecho de huelga según fue adoptado en diversos textos a nivel internacional y regional, las normas de la OIT no contienen una referencia específica. El artículo 3 del Convenio núm. 87 dispone que las organizaciones de trabajadores deben tener derecho "a organizar su administración y sus actividades y a formular su programa de acción", y esta disposición ha constituido la base sobre la que los órganos de supervisión han desarrollado una vasta jurisprudencia en relación con la huelga y todo acto de reivindicación. En particular, declararon como principio básico que el derecho de huelga es uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para fomentar y proteger sus intereses económicos y sociales. El ejercicio de este derecho, sin restricción alguna de medidas legislativas o de otro tipo, ha sido protegido de conformidad con los principios de la OIT, mientras que al mismo tiempo ciertas restricciones se han considerado aceptables en el contexto de las relaciones de trabajo modernas¹.

304. En su queja del 11 de mayo de 1988, el COSATU alegó que las enmiendas propuestas a la ley de relaciones laborales de 1956 (LRA) limitarían el derecho de huelga de cuatro maneras: 1) los requisitos previos fijados por el artículo 65 para una huelga legal (haber completado el proceso de conciliación legal y haber efectuado una votación entre todos los afiliados al sindicato) serían difíciles de respetar, ya que el plazo de reflexión de 60 días previamente impuesto podía ser prolongado por otros períodos ulteriores que el funcionario administrativo - un inspector del Departamento de Mano de Obra - considerase apropiados; 2) el artículo 65, que prohibía las huelgas en los servicios esenciales, sería ampliado para incluir las huelgas en las que los huelguistas no fueran partícipes directos en el conflicto (huelgas de simpatía o huelgas secundarias); 3) de igual manera, se tenía el propósito de incluir una prohibición en el artículo 65 respecto de las huelgas motivadas por un conflicto que fuera el mismo o virtualmente el mismo que un conflicto que durante el anterior período de 12 meses hubiera dado lugar a una huelga (huelgas intermitentes), y 4) la acción de huelga expondría los participantes y su sindicato a una acción judicial penal, así como a la reclamación por daños y perjuicios del empleador, y al despido.

305. En razón de la reacción suscitada por tales enmiendas, que se explican con mayor detalle en el capítulo 6, se introdujeron ciertos cambios en el borrador proyectado, tanto antes de que fuera presentado como durante su discusión en el Parlamento. La ley de enmienda a la ley de relaciones laborales, que entró en vigor el 1.º de septiembre de 1988, retuvo, sin embargo, las disposiciones por las que se restringían las huelgas de simpatía y las huelgas intermitentes (definidas como prácticas laborales desleales en el artículo 1, l), h), l) y m), respectivamente, pudiendo los empleadores reclamar una indemnización del sindicato por una huelga ilegal a menos que el sindicato pudiera probar que no había autorizado la huelga (artículo 79, l)). La enmienda a las disposiciones relativas al plazo de reflexión fue enmendada con anterioridad a la promulgación a fin de permitir una prolongación del período de 30 días sólo mediante acuerdo entre las partes en el conflicto.

306. La LLRA, que entró en vigor el 1.º de mayo de 1991, eliminó las disposiciones por las que se prohibían las huelgas de simpatía y las huelgas intermitentes, y volvió a una definición de las prácticas laborales desleales similar a la que existía con anterioridad a la enmienda de 1988 (artículo 1, l) y 4)). Concretamente, el último apartado disponía que una huelga y un

cierre patronal no deben ser considerados como una práctica laboral desleal. Los cambios introducidos en 1991 eliminaron también el motivo para objetar una responsabilidad civil en razón de una acción de huelga; conforme a la enmienda, las huelgas que eran precedidas por procedimientos de conciliación previstos por la ley no podían ser objeto de una orden temporal de suspensión (interdict provisional) y la presunción de una autorización sindical y, por lo tanto, de responsabilidad del sindicato por una huelga fueron eliminadas del artículo 79, 2).

307. Las organizaciones que respondieron a la invitación de la Comisión a someter comentarios sobre la queja original, todas ellas hicieron observar esos cambios legislativos importantes, que habían tenido lugar en el período transcurrido desde la presentación de la queja y el consentimiento dado por el Gobierno a la creación de la Comisión². La SACCOLA y la OIE, por un lado, argumentaron que el efecto de los cambios privaba de base a las objeciones individuales planteadas por el COSATU en su carta del 11 de mayo de 1988. La CIOSL, por otra parte, acogió con beneplácito los cambios, pero estimó que equivalían en cierto modo a una medida provisional, pendiente la promulgación de un proyecto de ley completo, y se refirió a la naturaleza restrictiva de la ley de relaciones laborales original.

308. El propio COSATU, en sus ulteriores alegaciones del 3 de diciembre de 1991 y en su declaración preliminar en la segunda reunión de la Comisión³, reconoció esos cambios, pero acogió con satisfacción el mandato revisado de la Comisión que daría a las partes una oportunidad única para determinar lo que todavía se tenía que hacer para poner a África del Sur en armonía con las normas internacionales. En tales circunstancias, cualesquiera cuestiones relativas al impacto de las enmiendas de 1988 limitando la acción de huelga no necesitaban ser tratados en detalle; sin embargo, las cuestiones referentes a la situación actual en materia de derecho de huelga serán examinadas más adelante a la luz de las disposiciones existentes.

309. En el contexto del mandato revisado, la Comisión recibió muchos testimonios escritos y orales sobre los siguientes aspectos de la cuestión del derecho de huelga con arreglo a la ley de relaciones laborales, 1956, tal como había sido enmendada: a) requisitos de procedimiento; b) limitaciones de los fines y problemas prácticos para su ejercicio; c) la situación de los trabajadores de los servicios esenciales; d) los piquetes; y e) las sanciones contra los huelguistas, en forma de responsabilidad civil o penal o de despido.

a) Requisitos de procedimiento

310. En el artículo 1, 1), las huelgas se definen como:

uno cualquiera o varios de los siguientes actos u omisiones por cualquier grupo o número de personas que están o han sido empleadas ya sea por el mismo empleador o por diferentes empleadores -

- a) la negativa o la interrupción por parte de dichas personas a continuar trabajando (ya sea la interrupción parcial o completa) o de reanudar el trabajo o de aceptar el reemplazo o de cumplir con los términos o condiciones de empleo aplicables a los mismos, o el retraso por los mismos del progreso del trabajo, o la obstrucción del trabajo por los mismos; o

637. El testimonio presentado ante la Comisión, reveló que esas disposiciones no habían sido nunca utilizadas con éxito contra sindicalistas por actividades de esa naturaleza. Al mismo tiempo es cierto que su texto está redactado en forma tal que, tomado literalmente, podría ser interpretado de manera que incluso una huelga legal o la convocación de tal huelga constituyese un delito criminal. La legislación destinada a prevenir los intentos de subvertir el orden social existente debería ser reformulada de tal manera que no puedan ser utilizadas para infringir las garantías básicas de libertad sindical ni para sancionar actividades que, de conformidad con los principios de la libertad sindical, debieran considerarse como actividades sindicales legítimas¹⁸.

638. A este respecto, la Comisión toma nota de la declaración del Gobierno según la cual esta legislación está siendo objeto de revisión en el marco de la CODESA, y que es probable que desaparezca en el nuevo orden constitucional.

e) El derecho de huelga

i) Requisitos de procedimiento

639. El COSATU se refirió a la compleja red de requisitos de procedimiento para que una huelga sea legal y alegó que los empleadores sabían recurrir rápidamente a los tribunales alegando presuntas irregularidades de procedimiento, para frustrar así las huelgas. Pidió que se simplificara la ley a fin de asegurar que las huelgas no fueran declaradas ilegales por motivos puramente técnicos.

640. El Gobierno argumentó que, a pesar de los requisitos exigidos por la LRA, las huelgas eran aún posibles en la práctica. Señaló que, en realidad, tenían lugar muchas huelgas legales. Era de opinión que las formalidades de procedimiento previstas por la LRA eran aceptables según los principios de la OIT.

641. La Comisión ha considerado este problema a la luz del principio de que, aunque el cumplimiento de ciertos requisitos puede bien ser aceptable, éstos no deben ser tan engorrosos como para hacer casi imposible en la práctica las huelgas legales¹⁹. En particular, la Comisión ha tenido presente el principio según el cual:

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 sindicales²⁰.

642. La Comisión considera que tanto la complicada naturaleza de los diversos requisitos previos para una huelga, como el espacio de tiempo necesario para cumplimentarlos, han tenido un efecto negativo sobre el ejercicio del derecho de huelga en Africa del Sur. La Comisión concluye que los requisitos de procedimiento fijados en el artículo 27A, 35 y 65, 1), d) y 2, b) de la LRA deberían ser enmendados, a fin de simplificar los procedimientos, de conformidad con los principios de la libertad sindical.

643. Sobre la cuestión especial de las votaciones para decidir la huelga, a saber, si un voto afirmativo debería requerir una mayoría de todos los miembros del sindicato en la empresa afectada o simplemente de los

trabajadores que tomaron parte en la votación, la Comisión señala a la atención del Gobierno las opiniones de los órganos de supervisión de la OIT sobre ese punto:

El requisito de que debería obtenerse una mayoría de trabajadores para declarar una huelga puede ser difícil de satisfacer especialmente en el caso de sindicatos que agrupan gran número de miembros. Por consiguiente, una disposición que requiera una mayoría absoluta entraña el riesgo de limitar seriamente el derecho de huelga.

y

Una disposición que requiera el acuerdo de la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa concernida para declarar una huelga puede constituir una seria limitación de las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales²¹.

644. La Comisión considera que el Gobierno debería tomar medidas para eliminar la incompatibilidad que existe entre esos principios de la libertad sindical y el artículo 65, 2), b) de la LRA.

ii) Fines y ejercicio del derecho de huelga

645. El COSATU sostuvo que las restricciones impuestas por la LRA sobre las huelgas por otras cuestiones que las que surgen en el plano del lugar de trabajo, en particular la prohibición de huelgas sobre los aspectos económicos y sociales de la política del Gobierno, y la manera cómo los tribunales interpretan esa disposición para restringir huelgas sobre cuestiones susceptibles de ser resueltas por los empleadores, van demasiado lejos, y deberían limitarse a las huelgas puramente políticas.

646. El Gobierno trató de justificar esta prohibición haciendo referencia a la situación de transición en que se encuentra el país y expresó la opinión de que permitir que se declaren huelgas por cualquier cuestión no conducía al buen orden ni al interés público. Aun reconociendo que las disposiciones actualmente en vigor tal vez deberían ser ampliadas para tener en cuenta los objetivos y propósitos de una huelga, el Gobierno consideró que tendría que mantenerse alguna limitación.

647. Los principios de la OIT sobre este tema han sido claramente expuestos por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones:

La Comisión considera que las organizaciones sindicales deberían poder recurrir a huelgas de protesta, en particular las encaminadas a criticar las políticas económicas y sociales de un gobierno. Sin embargo, huelgas que son de carácter puramente político no caen dentro del alcance de los principios de la libertad sindical²².

y por otros órganos de supervisión:

El derecho de huelga no debería limitarse a los conflictos laborales que es probable sean resueltos mediante la firma de un convenio colectivo; los trabajadores y sus organizaciones deberían poder expresar en un contexto más amplio, si es necesario, su insatisfacción sobre cuestiones económicas y sociales que afectan a sus intereses²³.

648. Por consiguiente, la Comisión llega a la conclusión de que la reglamentación de "huelgas", según el artículo 1, 1) y el artículo 65, 1), A), debería ser enmendada para salvaguardar la legalidad de las huelgas sobre cuestiones sociales y económicas que afectan a los derechos de los trabajadores y de los sindicatos.

649. El COSATU se quejó de las restricciones contenidas en la LRA sobre actividades durante la huelga mientras estén en vigor los acuerdos, laudos o decisiones, o durante el primer año que sigue a una decisión en materia de salarios.

650. El Gobierno señaló que esas restricciones equivalían a la mera postergación de las huelgas permisibles. Por ejemplo, en lo concerniente a las resoluciones sobre salarios, las huelgas podían tener lugar después de la expiración del período de 12 meses.

651. La Comisión no cree que estas restricciones puramente temporales violen los principios de la OIT²⁴.

iii) Servicios esenciales

652. El COSATU pidió primero que se reduzca la lista de servicios que figuran en el artículo 46 de la LRA, en los que la acción de huelga se sustituye por el arbitraje obligatorio, y, en segundo lugar, consideró que, en aquellos servicios que correctamente se reconocen como esenciales, en los que puede restringirse el derecho de huelga, hay, no obstante, algunos trabajadores, tales como los del personal de apoyo, cuyas tareas no son parte de los servicios esenciales suministrados, y que, por lo tanto, deberían poder declararse en huelga y, en tercer lugar, pidió que en los servicios genuinamente esenciales se introdujera alguna forma de mecanismo compensador, tal como la conciliación, la mediación y el arbitraje, o, si ya existiera ese mecanismo, que fuera reforzado.

653. El Gobierno mantuvo que los trabajadores de los servicios esenciales privados del derecho de huelga, conforme a la LRA disponen efectivamente de una forma adecuada de procedimiento para la solución de conflictos mediante el arbitraje obligatorio, aun cuando admite que ese mecanismo compensatorio no está a disposición de algunos trabajadores "esenciales" que tienen prohibido declararse en huelga en virtud de otra legislación.

654. El Gobierno citó los principios relevantes de la OIT referentes al derecho de huelga en los servicios esenciales y en el servicio público²⁵. Era, pues, consciente del hecho de que los servicios esenciales, en el sentido estricto del término, deberían estar limitados a aquellos en los que una interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de toda o parte de la población, y que el servicio público no debería ser definido demasiado ampliamente en el contexto de la acción de reivindicación.

655. El COSATU se refirió correctamente a ejemplos de servicios enumerados en la LRA, que, conforme a los principios de la libertad sindical, no son "esenciales" en el estricto sentido de la palabra. En particular, ese es el caso de los siguientes: autoridades locales, excepto cuando suministran servicios esenciales en el sentido estricto del término, transporte de pasajeros, el manejo de productos alimenticios perecederos y de gasolina, así como de otros combustibles empleados por las empresas de servicio público²⁶.

656. La Comisión opina que el artículo 46 debería ser enmendado, a fin de que la acción de huelga se restrinja solamente en aquellos servicios que son genuinamente esenciales, conforme a la definición de la OIT antes mencionada.

657. Los trabajadores en ciertos servicios esenciales no disponen de mecanismo alguno para la solución de conflictos que pueda compensar de la privación de su derecho a emprender una acción de reivindicación. Los funcionarios de prisiones y el personal enfermero, son un ejemplo. Esto es inaceptable. Habría que tomar medidas rápidamente para permitir el acceso de esos trabajadores a un mecanismo adecuado, de manera que sus reivindicaciones profesionales puedan ser oídas.

658. La Comisión no tiene ningún comentario que hacer sobre la situación de la policía y de los miembros de las fuerzas armadas a que hizo referencia el COSATU, ya que éstas pueden ser excluidas de los principios de libertad sindical de la OIT. La situación de los trabajadores de la industria de armamentos, sin embargo, no debería, en opinión de la Comisión, diferir de la de otros trabajadores del sector privado, ya que, en período de paz, esos trabajadores no realizan tareas esenciales. No son, claramente, miembros de las fuerzas armadas cubiertos por la ley de defensa²⁷.

659. La Comisión observa, por los muchos ejemplos presentados a ella en los testimonios, que el sistema de arbitraje establecido por la ley para reemplazar el derecho de huelga en los servicios enumerados en el artículo 46 de la LRA, no funciona satisfactoriamente. Ya que objeciones técnicas pueden invalidar la creación de consejos laborales o de juntas de conciliación. Laudos obtenidos en esas instancias pueden no ser promulgados. El Tribunal Laboral y el Tribunal Laboral de Apelación se hallan sobrecargados de trabajo, pobremente dotados y sus decisiones han dado pie a quejas en razón de su incoherencia. Esto explica sin duda el relativo éxito de la mediación privada que ha surgido al margen de la ley. El Gobierno ha reconocido que esas insuficiencias han tenido como resultado, en ocasiones, que se hayan cometido graves injusticias. El Gobierno debería proseguir activamente las mejoras de los procedimientos con miras a ofrecer a los trabajadores concernidos procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos, en los que las partes puedan participar en cada etapa y en los que los laudos sean en todos los casos vinculantes para ambas partes y sean aplicados plenamente y con rapidez.

iv) Piquetes

660. El COSATU alegó que la legislación sobre la seguridad, la ley de entrada no autorizada y los reglamentos municipales habían tenido el efecto de que los piquetes sean declarados fuera de la ley y exponer a los huelguistas que toman parte en esas actividades, aunque sean pacíficas, a acciones penales y civiles.

661. La declaración del Gobierno fue que los trabajadores y sus organizaciones deberían respetar la ley del país. El Gobierno, sin embargo, reconoció que era necesario examinar los efectos que las disposiciones legislativas y la "common law", tienen sobre los piquetes.

662. Los de supervisión de la OIT han declarado que los piquetes organizados de conformidad con la ley no deberían estar sujetos a interferencia por parte de las autoridades públicas y que la prohibición de piquetes de huelga solamente se justifica si la huelga deja de ser pacífica²⁸. Aceptan que puede haber algún deber legal de que los piquetes

no perturben el orden público o intimiden a los trabajadores que continúan trabajando y que la violencia ejercida por los piquetes y la coerción sobre los trabajadores no huelguistas puede constituir un delito penal²⁹.

663. Los piquetes pacíficos deberían estar protegidos por la ley. El uso de sanciones penales y civiles contra los trabajadores que participan en piquetes debería limitarse a las situaciones de violencia. De esta manera, los principios de la libertad sindical serían respetados, tanto en lo que se refiere al derecho de los trabajadores y de sus organizaciones de realizar sus acciones de protesta como a su deber de respetar la ley del país.

v) Sanciones por huelga

664. Entre las principales quejas del COSATU sobre la actual legislación laboral en Sudáfrica, figura la responsabilidad de los huelguistas y de sus sindicatos a acción judicial según disposiciones de carácter penal; a órdenes de prohibición o suspensión; a reclamaciones por daños y perjuicios mediante acciones civiles; al despido. La protección contra represalias injustas motivadas por acción de huelga en manos de los empleadores es, según el COSATU, errática e incierta, incluso cuando la huelga tiene lugar de conformidad con todos los requisitos determinados por la LRA. Los retrasos ocasionados por la aplicación del sistema legal son algunas veces muy considerables.

665. El Gobierno consideró que era imposible legislar reglas a ese respecto, y que el procedimiento de práctica de trabajo desleal, que aplica las reglas de justicia y equidad, debería ser adecuado para hacer frente a esa dificultad. Reconoció, sin embargo, la importancia fundamental de disipar la incertidumbre y de ocuparse de la insuficiencia de la protección ofrecida por la LRA, y pidió ser asesorado sobre cómo mejorar el sistema actual de tribunales laborales y racionalizar su funcionamiento. Consideró que esto resolvería en gran medida el problema.

666. La Comisión concluyó que las disposiciones legislativas o de la "common law" que exponen a los trabajadores y a sus sindicatos a acciones judiciales por daños y perjuicios y/o a órdenes de prohibición o de suspensión con respecto al ejercicio legítimo del derecho de huelga, pueden efectivamente privar a los trabajadores de su derecho a emprender una acción para promover y defender sus intereses económicos y sociales. Por consiguiente, es de suma importancia que se mantenga alguna medida de protección contra la responsabilidad civil y que las inmunidades que se prevén en el artículo 79 de la LRA no se vean debilitadas o completamente eludidas en razón de irregularidades técnicas en la declaración o realización de huelgas.

667. De igual manera, la Comisión considera que la imposición de sanciones penales por huelgas declaradas solamente para la promoción o la defensa de los intereses profesionales de los trabajadores es contraria al principio del derecho de huelga³⁰. Tales sanciones debería ser impuestas solamente cuando se han producido violaciones de las prohibiciones de huelgas que son a su vez conformes a los principios de la libertad sindical³¹. Resulta evidente de las conclusiones de la Comisión (véanse los párrafos 639 a 659 anteriores) que varias de las prohibiciones de huelgas no son conformes a esos principios.

668. Los despidos de sindicalistas por ejercer el derecho de huelga son contrarios a la libertad sindical:

Cuando son despedidos sindicalistas por haber ejercido el derecho de huelga, solamente cabe concluir que han sido castigados por sus actividades sindicales y que han sido objeto de discriminación contraria al artículo 1 del Convenio núm. 98³².

669. El COSATU alegó que, aunque posible en el curso de procedimientos de práctica laboral desleal, la reincorporación de los huelguistas injustamente despedidos no se produjo casi nunca. Los órganos de supervisión de la OIT han declarado:

El uso de medidas sumamente graves, tales como el despido de trabajadores por haber participado en una huelga y la negativa a reintegrarlos en su empleo, implica un grave riesgo de abuso y constituye una violación de la libertad sindical.

y

Las relaciones laborales perturbadas por el despido colectivo de huelguistas pueden ser grandemente mejoradas si los empleadores concernidos consideran seriamente la posibilidad de reintegrar a las personas así sancionadas³³.

670. La Comisión opina que las disposiciones relativas a la práctica laboral desleal, contenidas en la LRA, deberían ser enmendadas con el fin de brindar la protección adecuada contra:

- huelguistas que hacen una huelga legal; y
- el despido de huelguistas cuando la huelga, aunque técnicamente ilegal, fuese en todos los demás aspectos legítimamente declarada para la promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores.

f) Protección del derecho de sindicación

i) Ataques contra sindicalistas y contra locales sindicales

671. El Comité de Libertad Sindical ha declarado que "un movimiento sindical realmente libre e independiente no puede desarrollarse en un clima de violencia y de incertidumbre"³⁴. La Comisión ha examinado desde esta perspectiva las declaraciones de las partes, en relación con los ataques a sindicalistas y a locales sindicales.

672. Evidentemente, el nivel de crímenes violentos que se cometen en Africa del Sur, tal como lo revelan los testimonios, es extremadamente grave. Es también grave observar el número considerable de alegaciones referentes a incidentes concretos relativos a sindicatos, incidentes que han sido muy extendidos. Simplemente tiene implicaciones sobre la vida y la seguridad de los sindicalistas y son perjudiciales para la existencia y la labor de los sindicatos. No se rebatió ante la Comisión que tal violencia ha ocurrido, ni que los sindicatos fueron las víctimas.

673. La Comisión, según su mandato, no estaba llamada a realizar un examen detenido de los numerosos ejemplos que fueron citados en los testimonios.

atribuye la máxima importancia a la promulgación de legislación que extienda los derechos antes mencionados a los trabajadores agrícolas y a los trabajadores del servicio doméstico.

ii) El sector público

725. Las declaraciones y los testimonios hechos ante la Comisión sobre los funcionarios públicos de los departamentos del gobierno central, correos, los servicios de policía, los servicios de prisiones, el personal docente y de la profesión de enfermería, pusieron de manifiesto las desventajas significativas que sufren en virtud de la legislación sobre relaciones laborales de Africa del Sur. El efecto combinado de las diversas leyes que rigen esas diferentes ramas del sector público, y de la práctica en dichas ramas, puede resumirse de la manera siguiente.

726. Los sindicatos o las asociaciones de funcionarios públicos pueden ser libremente creados, excepto en la policía y el servicio de prisiones, donde se exige la autorización del Comisionado de Policía o de Prisiones, según sea el caso. Esta limitación sobre la libertad de asociación de la policía se halla autorizada por el artículo 9 del Convenio núm. 87, pero las funciones ejercidas por los funcionarios de prisiones no se considera que justifiquen tal restricción de su derecho de sindicación⁴⁷.

727. Los sindicatos integrados totalmente por personas empleadas por el Estado pueden ser registrados conforme a la LRA. Como se indicó anteriormente⁴⁸, la prohibición, todavía en vigor, del registro de sindicatos mixtos del sector público y privado es aceptable, en la medida en que los sindicatos del sector público puedan afiliarse libremente a federaciones o a confederaciones sindicales. Sin embargo, se declaró que según los Reglamentos del Servicio Público, una asociación de funcionarios públicos puede ver denegado su reconocimiento por la Comisión de Administración, o puede verse retirado ese reconocimiento, si se afilia a una federación de asociaciones profesionales sin la aprobación de la Comisión de Administración. En vista del posible impacto de esa restricción sobre la libertad sindical de los funcionarios públicos, dicha restricción debería o bien ser modificada o bien debería ponerse en vigor la enmienda al artículo 2, 3), b) de la LRA, que permite el registro de sindicatos mixtos.

728. El COSATU hizo referencia a las disposiciones contenidas en varias leyes que rigen diferentes ramas del servicio público, que definen la mala conducta de manera que incluye tentativas de un trabajador de asegurar la intervención de cualquier persona "no empleada por el departamento", en relación con su situación (sea hombre o mujer) o con sus condiciones de servicio. Declaró que esta disposición constituye una interferencia en el derecho de los trabajadores de elegir libremente sus propios representantes. Si, como sostiene el COSATU, dichas disposiciones se interpretan en el sentido de que los representantes de la asociación de personal tienen que pertenecer a la ocupación en la que funciona la asociación y que los representantes de fuera de esa función no pueden presentar reivindicaciones en nombre de los miembros, entonces esas disposiciones pueden hacer peligrar el derecho de sindicación, garantizado por el artículo 3 del Convenio núm. 87, de elegir a sus representantes con toda libertad.

729. En ausencia de disposiciones legales que regulen las huelgas en el sector público, las huelgas están cubiertas por la "common law", conforme a la cual la acción de huelga constituye un caso de mala conducta grave, que da derecho al empleador a despedir sumariamente a los funcionarios públicos.

730. Los principios desarrollados por los órganos de supervisión de la OIT en relación con las huelgas en el sector público reconocen que el derecho de huelga puede ser restringido o incluso prohibido en el servicio civil, siendo funcionarios públicos las personas que actúan en nombre de las autoridades públicas⁴⁹. Este principio fue precisado de modo más completo por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y de Recomendaciones en el siguiente pasaje:

... el principio de que cabe limitar e incluso prohibir las huelgas en la función pública o en los servicios esenciales, ya sean públicos, semipúblicos o privados, perdería todo sentido si en la legislación se adoptase una definición demasiado amplia de la función pública o de los servicios esenciales. Como ha señalado la Comisión en anteriores estudios generales, la prohibición debería limitarse a los funcionarios que actúan en calidad de órganos del poder público, o a 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. Además, siempre que el derecho de huelga sea objeto de restricciones o se niegue a los funcionarios públicos y a las personas que trabajan en los servicios esenciales, deben otorgarse garantías apropiadas para proteger a estos trabajadores que quedan privados de un medio esencial de defensa de sus intereses profesionales. En compensación, deberían utilizarse procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que las partes en el conflicto puedan participar en todas las fases del procedimiento y en que los laudos arbitrales sean en todos los casos obligatorios para ellas y se apliquen plena y prontamente una vez dictados⁵⁰.

731. Aplicando esos principios a las diversas ramas del servicio público en Africa del Sur, parecería que por lo menos la posibilidad de acción de huelga debería ser accesible a los miembros de la profesión docente y al personal del servicio de correos, a reserva de la posible necesidad de asegurar el mantenimiento de un servicio mínimo, el cual debería definirse en consulta con las organizaciones de trabajadores concernidas⁵¹. Allí donde las prohibiciones o restricciones de la acción de huelga sean mantenidas, las mismas deberían ser compensadas, como indicó la Comisión de Expertos, mediante procedimientos adecuados, imparciales y rápidos de conciliación y de arbitraje.

732. Las disposiciones de la LRA que regulan la negociación colectiva y la solución de conflictos no se aplican en el sector público. En ausencia de procedimientos de negociación colectiva, las asociaciones de personal - que pueden o no pueden ser reconocidas por la autoridad empleadora - tienen en muchos casos la oportunidad de formular reclamaciones respecto de los salarios y de otras condiciones de empleo.

733. Esta limitada oportunidad dista mucho de los principios establecidos por los relevantes convenios de la OIT y la jurisprudencia desarrollada en torno a ellos. El Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), que según su artículo 6 no trata de la situación de los funcionarios públicos empleados en la administración del Estado, pero que sí se aplica a otros funcionarios públicos (excepto que pueden excluirse las fuerzas armadas y la policía), dispone en su artículo 4 que:

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.