



## Consejo de Administración

323.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 12-27 de marzo de 2015

GB.323/INS/5/Anexo II

Sección Institucional

INS

Fecha: 13 de marzo de 2015

Original: inglés

### QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## La iniciativa relativa a las normas – Anexo II

### **Informe final de 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 (Ginebra, 23-25 de febrero de 2015)**

#### Introducción

1. 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 se celebró del 23 al 25 de febrero de 2015 en la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, de conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 322.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2014). El Consejo de Administración había decidido que la Reunión, abierta a observadores con derecho de palabra a través de su grupo, estaría compuesta por 32 miembros gubernamentales, 16 miembros empleadores y 16 miembros trabajadores y presentaría un informe a la 323.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2015) del Consejo de Administración.
2. La Reunión tuvo ante sí un documento de trabajo, cuya parte I se titulaba «El Convenio núm. 87 de la OIT y el derecho de huelga» y la parte II, «Modalidades y prácticas de la huelga a nivel nacional». Los dos anexos de ese documento contenían información sobre las modalidades y prácticas de la huelga a nivel nacional y datos sobre las huelgas y los cierres patronales extraídos de la base de datos estadísticos de la OIT. Los participantes en la Reunión acogieron muy favorablemente ese documento, por considerarlo una base útil para las deliberaciones <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El documento de trabajo se ha incluido en el documento GB.323/INS/5/Anexo III.

3. La Reunión fue presidida por el Excmo. Sr. Apolinário Jorge Correia, Embajador, Representante Permanente de la República de Angola y actual Presidente del Consejo de Administración. El Sr. Jorgen Rønneest (Dinamarca) y el Sr. Luc Cortebeeck (Bélgica) actuaron como portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores, respectivamente.

## El Convenio núm. 87 de la OIT y el derecho de huelga

4. *El Secretario de la Reunión* dijo que, tras las reuniones celebradas con anterioridad por los grupos ese día, el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores habían aprobado una declaración conjunta y el Grupo Gubernamental había consensuado otra declaración <sup>2</sup>.
5. *El Director General* dio la bienvenida a los participantes y expresó la esperanza de que, gracias a los esfuerzos de todos los presentes en los siguientes días, el Consejo de Administración pudiera tomar decisiones que permitieran llegar a un acuerdo sobre las medidas que se debían adoptar con respecto al conjunto completo de cuestiones interrelacionadas que conformaban la iniciativa relativa a las normas y a la manera de garantizar el funcionamiento correcto y eficaz de la Comisión de Aplicación de Normas y del sistema de control de la OIT en su conjunto.
6. *El portavoz del Grupo de los Trabajadores* dijo que los representantes del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores habían proseguido las discusiones tras la 322.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, con objeto de encontrar al menos una solución parcial que hiciera posible que el sistema de control volviera a funcionar. En la declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores se abordaban las cuestiones siguientes:
  - el respeto del mandato de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR);
  - una Comisión de Aplicación de Normas operacional en 2015;
  - una propuesta para el establecimiento de la lista de casos, que se pondría a prueba en 2015 y 2016, con una participación mayor de los portavoces en la elaboración de conclusiones consensuadas;
  - un examen de los métodos de trabajo del Comité de Libertad Sindical (CLS) del Consejo de Administración, como estaba previsto;
  - un examen de la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT;
  - un acuerdo para proseguir la labor relativa al mecanismo de examen de las normas, con arreglo a directrices por convenir.
7. El orador expresó la esperanza de que los gobiernos reconocieran los importantes progresos realizados por los trabajadores y los empleadores y les prestaran su apoyo. El acuerdo permitiría a la OIT reanudar su labor de control de las normas. Era indispensable que el sistema de control funcionase adecuadamente para promover el trabajo decente con carácter universal. Para ello habría que asumir un compromiso con el diálogo social, a fin de actuar de manera sistemática en caso de que se vulnerasen las normas. Señaló que los

<sup>2</sup> El texto íntegro de esas declaraciones se reproduce en el documento GB.323/INS/5/Anexo I.

trabajadores no escatimarían esfuerzos para que las propuestas recogidas en la declaración conjunta salieran adelante, pero indicó que estaba previsto que el Consejo de Administración examinara las propuestas en su 328.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2016).

8. Las opiniones de los trabajadores sobre el derecho de huelga no habían cambiado. El derecho de huelga era uno de los pilares de la democracia y una opción fundamental para los trabajadores enfrentados a situaciones de oposición prolongada a la negociación colectiva, que trabajaban en lugares inseguros o eran víctimas de explotación. El derecho de huelga estaba amparado por el Convenio núm. 87. El orador acogió con satisfacción el compromiso de los empleadores de restablecer relaciones laborales maduras y agradeció que hubieran reconocido el derecho, tanto de trabajadores como de empleadores, a emprender acciones colectivas en defensa de sus intereses laborales legítimos. Solicitó que la declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores, junto con las observaciones de los gobiernos, se sometieran al Consejo de Administración en su siguiente reunión para que se adoptaran medidas al respecto.
9. *El portavoz del Grupo de los Empleadores* consideraba que el diálogo social no se había roto al clausurar la 322.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración. Gracias a los buenos oficios de los miembros del Grupo de los Trabajadores, esa mañana se habían reanudado las discusiones y se había alcanzado una posición común. No se había podido informar a los gobiernos con antelación, pero confiaba en que éstos prestarían su apoyo. De hecho, sin la participación activa y la contribución de los gobiernos, el proceso no tendría éxito.
10. *Hablando en nombre del Grupo Gubernamental*<sup>3</sup>, una representante del Gobierno de Italia señaló que el Grupo reconocía que el derecho de huelga estaba vinculado a la libertad sindical, que era uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. El Grupo reconocía también que, de no ampararse el derecho de huelga, la libertad sindical, en particular, el derecho a organizar actividades para promover y proteger los intereses de los trabajadores, no podía realizarse plenamente. Sin embargo, aunque formaba parte de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, el derecho de huelga no era un derecho absoluto: el alcance y las condiciones de ese derecho estaban reglamentados a nivel nacional. El documento de trabajo describía la multiplicidad de disposiciones que los Estados habían adoptado para delimitar ese derecho. Los gobiernos estaban dispuestos a considerar la posibilidad de examinar, en las formas y en el marco que se estimasen oportunos, el ejercicio del derecho de huelga. El complejo conjunto de recomendaciones y observaciones formuladas en los últimos 65 años de aplicación del Convenio núm. 87 por los distintos componentes del sistema de control de la OIT constituía una valiosa fuente para esos debates.
11. *Hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC)*, un representante del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela señaló que, en la parte del documento de trabajo relativa a las modalidades y prácticas de la huelga, no figuraban entre las fuentes citadas estudios de su región, la cual había producido abundante bibliografía sobre la materia. Recordó que la Reunión formaba parte de un llamado «paquete más amplio», que incluía, entre otros elementos, la cuestión de la necesidad o no de pedir a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva urgente y los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas. El GRULAC entendía que el derecho de huelga existía en el derecho internacional y que era un componente esencial de la libertad sindical y el derecho de asociación. Los países de la región concedían mucha importancia al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como «Protocolo de San

<sup>3</sup> Primera declaración del Grupo Gubernamental, cuyo texto íntegro se reproduce en el documento GB.323/INS/5/Anexo I, apéndice II.

Salvador», instrumentos jurídicamente vinculantes que incluían textualmente el derecho de huelga. El derecho de una organización de trabajadores de organizar libremente sus actividades y de formular libremente su programa de acción, previsto en el artículo 3 del Convenio núm. 87, estaría limitado si dicha organización no tuviera el derecho de recurrir a la huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país. Si bien la libertad sindical no era materia exclusiva de la OIT ni del Convenio núm. 87, tanto el Preámbulo de la Constitución de la OIT como la Declaración de Filadelfia y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo recogían el concepto de libertad sindical. En los ordenamientos jurídicos de los países de la región, la huelga era un derecho inherente y directamente conectado a la libertad sindical. El problema suscitado en la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012 no fue con motivo del derecho de huelga, sino que tuvo lugar a raíz de la interpretación que sobre el derecho de huelga hizo la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Por lo tanto, la cuestión que se había de considerar en la Reunión era cómo proteger el derecho de huelga en el marco de las competencias de cada órgano del sistema de control de la OIT. El Convenio núm. 87 no se podía examinar de manera aislada, ya que, en particular, había que tener en cuenta el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la OIT, según el cual en ningún caso podría considerarse que la adopción o la ratificación de un convenio menoscabaría cualquier ley o acuerdo que garantizara a los trabajadores condiciones más favorables que las que figurasen en el Convenio.

12. *Hablando en nombre del grupo de África*, un representante del Gobierno de Zimbabwe observó que, con los años, el derecho de huelga había pasado a asociarse con el Convenio núm. 87, debido a la posición adoptada por la CEACR. Asimismo, manifestó su satisfacción por la declaración acordada por el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores e indicó que su grupo estaba dispuesto a colaborar con otros grupos para tratar de encontrar una solución duradera al problema.
13. *Hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros*, un representante del Gobierno de Letonia dijo que los 28 Estados miembros de la UE habían ratificado el Convenio núm. 87 y estaban obligados por lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en la que se reconocía el derecho a la negociación colectiva y la acción de huelga. El Tribunal de Justicia de la UE establecía que el derecho a la acción colectiva, incluido el derecho de huelga, era un derecho fundamental, pero su ejercicio podía estar sujeto a restricciones. El conflicto surgido en 2012 con respecto a la interpretación del Convenio núm. 87 se podría resolver remitiendo la cuestión a la Corte Internacional de Justicia o estableciendo un tribunal, de conformidad con el artículo 37 de la Constitución de la OIT. La UE y sus Estados miembros estaban dispuestos a aceptar que se remitiera el conflicto a la Corte como parte de un paquete de seis cuestiones, pero esperaban que eso se pudiera evitar. La cuestión que se estaba examinando en la Reunión estaba relacionada con el Convenio núm. 87, en lo que se refería al derecho de huelga. Desde la entrada en vigor del Convenio núm. 87, la CEACR, la Comisión de Aplicación de Normas y el CLS se habían ocupado del control de su aplicación, sin que hubiera objeciones continuadas por parte de los gobiernos, sino solamente algunas desavenencias puntuales respecto de conclusiones concretas. El artículo 19 de la Constitución de la OIT contenía una norma mínima, según la cual en ningún caso podría considerarse que la ratificación de un convenio menoscabaría cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantizara a los trabajadores condiciones más favorables que las que figurasen en los convenios de la OIT. El párrafo *d)* del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, de 1966, establecía la protección del derecho de huelga. El Pacto y el Convenio núm. 87 habían sido ratificados por 140 países, por lo que el derecho de huelga era un corolario de la libertad sindical, aunque no se mencionara expresamente en el Convenio núm. 87. Ahora bien, no se trataba de un derecho absoluto, sino que se aplicaba en el marco de la legislación y la práctica nacionales. La Reunión tripartita podía ser útil para comprender mejor el derecho de

huelga y lograr así que el resultado de la 323.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración fuera positivo.

14. *Hablando en nombre del grupo de Asia y el Pacífico (ASPAG)*, un representante del Gobierno de China expresó la opinión de que la controversia relacionada con la interpretación del Convenio núm. 87 en lo tocante al derecho de huelga se podía resolver celebrando una consulta tripartita. El ASPAG acogía con agrado la declaración conjunta del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores. Las acciones de huelga debían utilizarse como último recurso, una vez agotados los demás medios. No obstante, el derecho de huelga no era un derecho absoluto. Estaba reconocido en la legislación de 150 países y se regía por las leyes nacionales.
15. *Hablando en nombre de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia)*, una representante del Gobierno de Noruega expresó su respaldo a la intervención de la UE. El derecho de huelga podía derivarse del Convenio núm. 87. Sin embargo, la OIT y sus órganos de control no estaban aislados del resto del mundo: los instrumentos internacionales se tenían que interpretar y aplicar en el marco de todo el sistema jurídico vigente en el momento de la interpretación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales obligaba a sus partes a respetar el derecho de huelga de conformidad con la legislación nacional. De los 153 Estados parte en el Convenio núm. 87, 141 habían ratificado el Pacto. Una prohibición general de las acciones de huelga limitaría considerablemente las posibilidades de los sindicatos de defender los intereses de sus miembros. En numerosos países, los empleadores podían recurrir a los cierres patronales. Sobre la base de la lectura que hacían de las declaraciones anteriores a 2012, los países nórdicos observaban que casi todos los Estados Miembros habían reconocido el derecho de huelga. Del mismo modo, los empleadores parecían aceptar que del Convenio núm. 87 se podía derivar un derecho general de huelga, y sus objeciones estarían relacionadas con las restricciones de ese derecho. La interpretación de la CEACR del Convenio era compatible con el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Las acciones de huelga eran un medio con el que los trabajadores podían ejercer presión para defender sus intereses; así pues, naturalmente la palabra «programas» abarcaba esas acciones. La CEACR estaba facultada para interpretar la existencia de un derecho general a la huelga en virtud del Convenio núm. 87, por lo que también debería poder imponer restricciones a ese derecho. Cuanto más tiempo pasara antes de que un Estado formulara activamente una objeción a la jurisprudencia de la CEACR, mayor peso tendrían las interpretaciones de ésta. La mayoría de los gobiernos aceptaba las recomendaciones de la CEACR y adoptaba medidas en consecuencia. El derecho de huelga estaba regulado por varios tratados internacionales. Sería paradójico que la OIT no reconociera el derecho de huelga en sus propios convenios. La CEACR debería seguir evaluando su interpretación y aplicación de los instrumentos teniendo presente la evolución constante de la sociedad y las leyes. En caso de que no se consiguiera alcanzar un acuerdo con respecto al Convenio núm. 87 y el derecho de huelga durante la Reunión, habría que remitir el asunto a la Corte Internacional de Justicia.
16. *Un representante del Gobierno de los Estados Unidos* lamentó que se hubiera puesto en tela de juicio la función de la CEACR, pues la Comisión constituía una parte esencial de la OIT y había contado con el respaldo de todos los gobiernos de su país en los últimos 60 años. Había que tratar esa cuestión de manera que el sistema de control de la OIT saliera reforzado. En las décadas posteriores a la adopción del Convenio núm. 87, la CEACR y el CLS habían formulado observaciones y recomendaciones sobre el derecho de huelga. El objetivo del Convenio núm. 87 era proteger los derechos de libertad sindical y de asociación de trabajadores y empleadores, y el derecho a organizar actividades y formular programas. En el examen de casos realizado en el marco de sus mandatos, habían observado que la libertad sindical, y en particular el derecho de los trabajadores a organizar sus actividades con objeto de promover y proteger sus intereses, no podían realizarse

plenamente sin proteger el derecho de huelga. Esa misma lógica había prevalecido en los Estados Unidos, donde la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo protegía los derechos de los trabajadores, y la Corte Suprema de los Estados Unidos había considerado las huelgas una actividad protegida. El CLS había confirmado e invocado la relación entre el derecho de huelga y el derecho de libertad sindical en casi 3 000 casos sin que hubiera habido discrepancia alguna. Estados Unidos estaba de acuerdo en que el derecho de huelga estaba protegido por el Convenio núm. 87, incluso si en ese instrumento no se hacía referencia expresa a ese derecho. Apoyaba sin reservas la entregada labor de la CEACR y del CLS, que durante más de 60 años habían proporcionado observaciones y recomendaciones no vinculantes sobre la protección, el ámbito de aplicación y los parámetros del derecho de huelga. Estados Unidos también acogía con agrado la oportunidad de debatir la manera en que los países podrían promover ese derecho y confiaba en que no se siguiera interfiriendo en la labor de los órganos de control de la OIT.

17. *Un representante del Gobierno de Alemania* dijo que el derecho de huelga constituía una parte fundamental del Convenio núm. 87 y estaba reflejado en la legislación de su país. Se trataba de un instrumento indispensable para establecer y mantener negociaciones, pero no era un derecho absoluto. Debía ser ejercido de conformidad con las circunstancias, la legislación y la práctica de los países. La CEACR había defendido el derecho de huelga durante muchos años, por lo que poner en entredicho su interpretación significaría comprometer todo el sistema de control de las normas y su impacto en otras jurisdicciones.
18. *Un representante del Gobierno de Francia* señaló que había que clausurar el debate sobre la interpretación de las normas para que la OIT pudiera centrar la atención en su mandato de promover el trabajo decente, establecer normas internacionales del trabajo y controlar su aplicación. Habría que dotar a la OIT de instrumentos, aceptados por todas las partes, capaces de resolver las diferencias de interpretación que pudieran surgir. Francia consideraba las acciones de huelga una parte esencial de las libertades fundamentales, lo cual estaba reflejado en su Constitución. El orador manifestó su satisfacción por las muestras de consenso observadas, en particular, el reconocimiento del derecho universal de huelga derivado del Convenio núm. 87 y la adopción de un proceso tripartito para examinar las distintas modalidades del ejercicio del derecho de huelga.
19. *Un representante del Gobierno de la India* señaló que, a su modo de ver, el sistema de control era parte integrante de la OIT y que todas las decisiones relativas al funcionamiento de la Organización se debían regir por la Constitución de la OIT. La Conferencia Internacional del Trabajo era el foro por excelencia para adoptar decisiones sobre asuntos del mundo del trabajo. El derecho de huelga era esencial y debía estar regulado por las legislaciones nacionales. No se trataba de un derecho absoluto, pero las restricciones y limitaciones que se le impusieran debían ser mínimas.
20. *Un representante del Gobierno de Jordania* dijo que había que resolver el conflicto mediante el diálogo entre los interlocutores sociales. Jordania consideraba alentadora la declaración conjunta. Estaba convencido de que los mandantes tripartitos podrían resolver el problema sin tener que recurrir a organismos externos.
21. *Un representante del Gobierno del Japón* afirmó que este asunto debía resolverse mediante consultas tripartitas. Era sumamente importante que los órganos de control de la OIT retomaran su actividad habitual cuanto antes y examinaran los casos individuales con respecto al derecho de huelga respetando debidamente el tripartismo y las leyes y prácticas de cada país, y, por tanto, le parecía positivo el hecho de que los empleadores y los trabajadores hubieran alcanzado un consenso.
22. *Un representante del Gobierno de México* señaló que su país concedía gran importancia a la libertad sindical y el derecho de huelga, que se encontraban protegidos con rango

constitucional desde 1917. Aunque el derecho de huelga no estaba mencionado de manera textual en el Convenio núm. 87, estaba protegido en el ámbito del derecho internacional y, por ende, debía estar protegido por el Convenio. A pesar de lo incuestionable del derecho de huelga como derecho fundamental, no se trataba de un derecho absoluto. Los sistemas de control de la OIT debían contar con una base jurídica sólida en la que fundamentar el examen de los casos que atañían a ese derecho. Así pues, acogía con agrado la declaración conjunta de los empleadores y los trabajadores. Los principios establecidos por la CEACR y el CLS servían para orientar una mejor protección de los derechos inherentes a la libertad sindical y otros derechos. Para México resultaba de especial relevancia que el mandato de la Comisión de Expertos y la forma en que funcionaban los procedimientos de control fueran claros, objetivos y transparentes. El reconocimiento del derecho de huelga como un derecho inherente al ejercicio de la libertad sindical y un acuerdo en cuanto al reconocimiento del marco jurídico que lo protege, al igual que un acuerdo sobre los principios para guiar el mecanismo de examen de normas, permitirían a la Organización avanzar en torno al mejoramiento de su sistema de control.

23. *Una representante del Gobierno de Italia* declaró que el derecho de huelga era un derecho fundamental del trabajo, consagrado en la Constitución de Italia, que estaba indisolublemente unido a la libertad sindical. Italia concordaba con la interpretación que hacían los órganos de control de la OIT del Convenio núm. 87. Teniendo en cuenta que la OIT era el organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de promover los derechos humanos y del trabajo, el derecho de huelga debía ocupar el lugar que le correspondía en la Organización. La Reunión tripartita debía reconocer explícitamente que la acción de huelga estaba amparada por el Convenio núm. 87, y que se trataba de un principio y derecho fundamental en el trabajo cuyo respeto vinculaba a los Estados Miembros.
24. *Un representante del Gobierno de la República Islámica del Irán* dijo que era preciso descartar cualquier ambigüedad y para ello debía definirse con exactitud el ámbito de aplicación del derecho de huelga. La consolidación de los términos, conceptos y definiciones conexos también debía contribuir a la fiabilidad y la comparabilidad internacional de las estadísticas sobre la acción de huelga en el tiempo y entre los países. La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo había examinado el derecho de huelga en tres ocasiones. La última discusión tuvo como resultado una resolución sobre las estadísticas de huelgas, cierres patronales y otras acciones causadas por conflictos laborales que merecía tomarse en consideración. La cuestión que se estaba examinando en la Reunión tripartita afectaba al conjunto del sistema normativo y, por consiguiente, la Oficina debía intensificar la labor de diseño de un mecanismo de examen de las normas y sentar las bases para su implementación.
25. *Un representante del Gobierno de Panamá* reconoció que el derecho de huelga estaba amparado por el derecho internacional público que, si bien no figuraba literalmente en el Convenio núm. 87, sí estaba resguardado por éste. Coincidió con la opinión del CLS, según la cual el derecho de huelga era corolario indisoluble del derecho de sindicación. También estaba consagrado en otros instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Carta Social Europea, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales de 1948 y el Protocolo de San Salvador de 1988. En estos instrumentos se disponía que los Estados parte se comprometían a garantizar el derecho de huelga ejercido de conformidad con las leyes de cada país, o a reconocer expresamente el derecho de huelga en caso de conflicto de intereses, a reserva de las obligaciones que pudieran dimanar de los convenios colectivos vigentes. Panamá había reconocido el derecho de huelga en virtud del artículo 69 de su Constitución, en el que se disponía además que la ley reglamentaría su ejercicio. Las restricciones especiales del derecho de huelga en los servicios públicos estaban en consonancia con lo dispuesto por la OIT al respecto.

26. *Un representante del Gobierno de la Argentina* señaló que lo dispuesto en el Convenio núm. 87 y el derecho de huelga estaban consagrados en el artículo 14 *bis* de su Constitución. Entendía que el derecho de huelga no era un derecho absoluto, pero su reglamentación por el Estado debía estar limitada a los servicios esenciales o a situaciones especiales, todo ello regulado por una comisión específica independiente. Además, los Estados también estaban vinculados por la limitación establecida en virtud del artículo 53 de la Convención de Viena. Habida cuenta de que el derecho de huelga era un derecho humano ínsito en el Convenio núm. 87, consideraba que también esa limitación estaba vigente.
27. *Un representante del Gobierno de China* valoró positivamente la declaración conjunta de los interlocutores sociales. China había ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y confiaba en que la cuestión se pudiera resolver a través de la consulta tripartita.
28. *Un representante del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela* agradeció al Grupo de los Trabajadores y al Grupo de los Empleadores por su declaración. Hacía votos por que en la Reunión se lograra un consenso tripartito en los términos de las normas que regían el Consejo de Administración. Su Gobierno seguía creyendo que la problemática suscitada con respecto al Convenio núm. 87 y el derecho de huelga debía resolverse de conformidad con el artículo 37, 1) de la Constitución de la OIT, en relación con el recurso a la Corte Internacional de Justicia. Ello hubiese evitado hacer frente al elevado costo de la Reunión tripartita. La República Bolivariana de Venezuela había ratificado el Convenio núm. 87 y el derecho de huelga estaba protegido en la Constitución y la legislación venezolanas. Su Gobierno estaba altamente identificado con los trabajadores y comprometido con los derechos sindicales, particularmente el derecho de huelga. La crisis que aquejaba a la OIT desde 2012 hacía gran daño a la Organización al perder credibilidad en el mundo del trabajo.
- (Se levantó la sesión. La reunión se reanudó en la tarde del martes 24 de febrero.)*
29. *Hablando en nombre del Grupo Gubernamental*, una representante del Gobierno de Italia leyó una segunda declaración acordada por su Grupo <sup>4</sup>. Agradeció la declaración conjunta de los interlocutores sociales y sus esfuerzos por alcanzar una postura común. Consideraban importante que las dos declaraciones de su Grupo se reflejaran en el resultado y/o en el informe de la Reunión, y se tuvieran presentes en la búsqueda tripartita de una solución a largo plazo en el Consejo de Administración. Las cuestiones planteadas por los interlocutores sociales incumbían al Consejo de Administración y excedían el mandato de la Reunión. Por consiguiente, debía mantenerse una amplia discusión tripartita en la siguiente reunión del Consejo de Administración y se debían explorar diversas maneras de hacer avanzar la discusión antes de su celebración. En virtud de la Constitución de la OIT, los Estados Miembros tenían la responsabilidad de aplicar las normas del trabajo de manera efectiva y de cumplirlas y, por tanto, también eran responsables del correcto funcionamiento del sistema de control. El Grupo confiaba en que se pudiera establecer una cooperación duradera y aguardaba con interés poder contribuir de manera tripartita a buscar una solución sostenible y efectiva para el sistema de control.
30. *Hablando en nombre del GRULAC*, un representante del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela dijo que la Reunión no debía apartarse de su mandato original, conforme a la decisión tomada por el Consejo de Administración en su 322.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2014). El GRULAC se pronunciaría sobre la cuestión tratada en la

<sup>4</sup> Esta declaración se reproduce íntegra en el documento GB.323/INS/5/Anexo I, apéndice III.



declaración conjunta de los empleadores y trabajadores en la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2015.

31. *Hablando en nombre del ASPAG*, un representante del Gobierno de China agradeció la declaración conjunta de los interlocutores sociales, que evidenciaba la renovación del diálogo social y del consenso a través de la consulta. El problema relativo a la interpretación del Convenio núm. 87 debía solucionarse a nivel interno, mediante el diálogo social y la consulta tripartita.
32. *Hablando en nombre del grupo de África*, un representante del Gobierno de Zimbabwe observó que la dinámica había cambiado y que la declaración conjunta sentaba las bases para resolver el problema. Su grupo formuló el deseo de formar parte de un acuerdo, en consonancia con el espíritu del tripartismo.
33. *Hablando en nombre del grupo de los países industrializados con economía de mercado (PIEM)*, una representante del Gobierno de los Estados Unidos señaló que la fuerza y la autoridad del sistema de control de la OIT era de capital importancia para la Organización en su conjunto y para garantizar el cumplimiento de las normas del trabajo en todo el mundo. Se necesitaba una solución eficaz y duradera, y confiaban en que la declaración conjunta de los interlocutores sociales supusiera un paso en la dirección adecuada. En esta declaración se abordaban cuestiones que debían examinarse por el Consejo de Administración, y los gobiernos querían participar en ese debate.
34. *Hablando en nombre de la UE y sus Estados miembros*, un representante del Gobierno de Letonia señaló que la declaración conjunta de los interlocutores sociales se refería principalmente a cuestiones que concernían a todos los mandantes y que serían objeto de discusión en la próxima reunión del Consejo de Administración. Puso de manifiesto que, en la primera declaración del Grupo Gubernamental, se había reconocido que el derecho de huelga estaba vinculado a la libertad sindical y que, de no ampararse el derecho de huelga, la libertad sindical, en particular el derecho de organizar actividades para promover y proteger los intereses de los trabajadores, no podía realizarse plenamente. Ahora bien, también había hecho constar que el derecho de huelga no era un derecho absoluto, y que su alcance y condiciones estaban reglamentados a nivel nacional. El consenso alcanzado por el Grupo Gubernamental debía quedar reflejado en el resultado y el informe de la Reunión. Los Estados eran responsables de la aplicación y la puesta en práctica de los convenios y, si surgieran diferencias en cuanto a su interpretación, podía llegarse a soluciones en virtud del artículo 37 de la Constitución de la OIT. La UE y sus Estados miembros otorgaban una gran importancia al papel de la OIT en la defensa de los derechos humanos, así como a su sistema de control.
35. *Un representante del Gobierno de Australia* valoró positivamente la declaración conjunta de los interlocutores sociales. La naturaleza tripartita de la OIT seguía cumpliendo su cometido. Su Gobierno había prestado un apoyo activo a la CEACR y al CLS en su labor habitual. A ese respecto, la declaración conjunta abría las puertas para que el CLS trabajase de forma eficiente. Su Gobierno valoraba el acuerdo relativo al mandato de la CEACR, concretamente respecto a que sus opiniones y recomendaciones eran persuasivas pero no vinculantes, y consideraba que la declaración conjunta debía discutirse en la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2015. Su Gobierno se comprometía a colaborar con todas las partes para lograr un resultado que defendiera y fortaleciera el sistema de control de la OIT.
36. *Un representante del Gobierno de Alemania* agradeció la declaración conjunta de los interlocutores sociales, que consideraba un primer paso decisivo para garantizar la eficacia del sistema de control. También destacó la importancia del consenso alcanzado por el Grupo Gubernamental y expresó su interés por escuchar las opiniones de los interlocutores

sociales sobre la declaración de su Grupo relativa a que «el derecho de huelga está vinculado a la libertad sindical» y a que «de no ampararse el derecho de huelga, la libertad sindical, en particular el derecho de organizar actividades para promover y proteger los intereses de los trabajadores, no puede realizarse plenamente». En vista de la estructura tripartita de la OIT, las contribuciones de los gobiernos a la discusión del Consejo de Administración que se celebraría en marzo de 2015 eran de suma importancia. Esas contribuciones ayudarían a que el acuerdo puntual alcanzado por los interlocutores sociales se convirtiese en una solución duradera en relación con el Convenio núm. 87.

- 37.** *Un representante del Gobierno del Japón* declaró que su Gobierno acogía con satisfacción los esfuerzos realizados por los interlocutores sociales para llegar a una declaración conjunta. Se trataba de un buen punto de partida para mejorar el funcionamiento de los mecanismos de control de la OIT, pero quedan aún muchos flecos pendientes que había que discutir para llegar a una solución viable. Se debía seguir examinando esta cuestión en la siguiente reunión del Consejo de Administración. La participación de los gobiernos en la discusión era de gran importancia, dado que eran los responsables de la aplicación efectiva y del respeto de las normas del trabajo.
- 38.** *El portavoz del Grupo de los Empleadores* convino en que todas las intervenciones debían reflejarse y tomarse en consideración en el resultado y el informe de la Reunión. Su Grupo también estaba de acuerdo en que muchos de los asuntos que estaban sobre la mesa debían someterse al Consejo de Administración. Deseaba aclarar que la diferencia fundamental entre los empleadores y los trabajadores con respecto a la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga no se había resuelto, pero que esto no debía impedir el restablecimiento del funcionamiento del sistema de control de la OIT para proteger los derechos de los trabajadores. Los grupos habían llegado a un acuerdo con respecto a la adopción de un método para elaborar la lista de casos para 2015 y 2016, método que podría reconsiderarse en caso de que no resultase eficaz. Sin embargo, se comprometían a buscar una solución viable, al igual que para las conclusiones y las discusiones del CLS. La declaración conjunta abogaba por la participación tripartita, con objeto de disponer de conclusiones claras y breves a la atención de los gobiernos. Además, esperaban que el CLS se reuniese antes de que el Consejo de Administración entrara a examinar los casos. Más adelante se examinaría la posibilidad de modificar determinadas disposiciones relativas a los procedimientos en virtud de los artículos 24 y 26 y de establecer un mecanismo de examen de las normas. No se habían hecho constar orientaciones o instrucciones a la atención del CLS, habida cuenta de que consideraban que incumbía a los miembros del Comité examinar esta cuestión y someterla al Consejo de Administración. Si fuese necesario, el Grupo de los Empleadores no tendría ningún inconveniente en colaborar con los gobiernos y los grupos regionales para preparar una declaración conjunta.
- 39.** *El portavoz del Grupo de los Trabajadores* se disculpó por el hecho de que los gobiernos no hubieran tenido tiempo suficiente para responder adecuadamente a todos los elementos contemplados en la declaración conjunta de los trabajadores y los empleadores; dicha declaración no tenía por objeto constituir una propuesta de conclusiones, sino exponer las prioridades conjuntas y demostrar el compromiso de los interlocutores sociales por superar el estancamiento. Los trabajadores tomaron nota de que la declaración del Grupo Gubernamental reconocía que el derecho de huelga estaba vinculado a la libertad sindical, y que la posición de los gobiernos no distaba tanto de la de los interlocutores sociales. El funcionamiento del sistema de control que reclamaban los trabajadores y los empleadores suponía que la CEACR seguiría interpretando el Convenio núm. 87, como lo había hecho hasta la fecha. Era cierto que, en su declaración conjunta, los trabajadores y los empleadores habían asociado cuestiones que atañían a la iniciativa relativa a las normas con el derecho de huelga, dado que consideraban que ese enfoque podía proporcionar un punto de partida útil para la inminente discusión del Consejo de Administración, ayudar a

la Oficina a preparar un documento para someterlo al Consejo y sentar las bases para el éxito de la discusión del CLS en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2015.

## Modalidades y prácticas de la acción de huelga a nivel nacional

40. *Un representante del Gobierno de la India* destacó que los partidos políticos, los sindicatos, los movimientos sociales y otras organizaciones eran esenciales para el funcionamiento democrático de una sociedad y de su Gobierno. La Constitución de la India, adoptada en 1950, garantizaba el derecho fundamental a constituir asociaciones o sindicatos y a afiliarse a ellos, la libertad de expresión y la libre circulación en todo el territorio. Si bien existía la posibilidad de imponer determinadas restricciones a estas libertades, éstas debían ser razonables, esto es, no podían ser arbitrarias o excesivas, yendo más allá del interés público. La Ley de Sindicatos de 1926 y la Ley de Conflictos Laborales de 1947 eran los dos instrumentos principales de los que disponía el ordenamiento jurídico de la India en materia de libertad sindical y negociación colectiva. La Ley de Conflictos Laborales preveía la protección de los dirigentes y miembros de los sindicatos frente a actos de discriminación antisindical. También establecía que la injerencia en las actividades sindicales y la victimización de los trabajadores que participaban en actividades sindicales y huelgas legales constituían prácticas laborales desleales. Si bien la legislación de la India no restringía ni promovía las huelgas, en la Ley de Conflictos Laborales se contemplaba un mecanismo regulador en interés de las relaciones laborales y en el interés público.
41. *Hablando en nombre del grupo de África*, un representante del Gobierno de Zimbabwe agradeció a la Oficina por haber presentado un documento de trabajo tan completo e ilustrativo. Los datos suministrados habían ayudado a los participantes a entender y apreciar el vínculo entre el derecho de huelga y la libertad sindical, y constituirían una base útil para la discusión que tendría lugar en la siguiente reunión del Consejo de Administración. Si bien el alcance de la legislación en la materia variaba en función de los países, el derecho de huelga estaba consagrado en las constituciones y la legislación del trabajo de diversos países africanos. Los gobiernos de otros países de África, en colaboración con los interlocutores sociales, estaban revisando su legislación del trabajo y, por la misma ocasión, estaban abordando el derecho de huelga.
42. *Un representante del Gobierno de Panamá* destacó el reconocimiento constitucional legal y la interpretación jurídica que había dado la Corte Suprema de Justicia a la práctica de la huelga y sus modalidades en Panamá. En la Constitución de 1941 se consagraba el derecho de huelga, con excepción de la huelga por solidaridad y la huelga en los servicios públicos. A diferencia de en la anterior, en la Constitución de 1946 se eliminó la prohibición de huelga por solidaridad y sólo se limitaba el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos que la ley determinara. Añadió que, mediante fallo de 7 de marzo de 1950, la Corte Suprema declaró inconstitucional el artículo 321 del Código del Trabajo que prohibía la huelga en los servicios públicos, al considerar que el legislador se había extralimitado al desarrollar legalmente el precepto constitucional, que en ningún momento prohibía la huelga, sino que sólo establecía que la ley podía crear restricciones especiales en los casos de los servicios públicos que aquella determinara. Las restricciones al derecho de huelga no alcanzaban a anular el ejercicio de este derecho, se trataba de limitaciones a su ejercicio sólo para las empresas que prestasen servicios públicos en los casos que la ley determinase. Estas consideraciones sólo encontraban excepción en lo que concernía al ejercicio del derecho de huelga para los funcionarios públicos de la Autoridad del Canal de Panamá, entidad que mantenía un sustento constitucional especial con objeto de garantizar el tránsito eficiente e ininterrumpido de las naves de todas las naciones, de conformidad

con el título XIV de la Constitución. Un fallo de 27 de abril de 2009 declaró constitucionales las disposiciones de la ley núm. 19 de 1997 por la que se prohibía la huelga en la Autoridad del Canal de Panamá. Lo anterior no había impedido que, en el ámbito de la ampliación del Canal de Panamá, el derecho de huelga se hubiese ejercido conforme a los parámetros legales que regulaban las relaciones de empleo en el sector privado. En la jurisprudencia se podía comprobar que la tutela del derecho de huelga era amplia, en la medida en que la Constitución no coartaba su ejercicio, sino que permitía aplicar ciertas restricciones especiales en los servicios públicos que la ley determinara (fallo de la Corte Suprema de Justicia de 23 de marzo de 1999). Otro elemento importante en la jurisprudencia de Panamá era la vinculación del derecho de huelga con el derecho de sindicación y de negociación colectiva. En fallo de 2 de octubre de 2006, la Corte Suprema de Justicia, al examinar la constitucionalidad de las normas del decreto-ley núm. 8 de 1998, por el cual se reglamentaba el trabajo en el mar y las vías navegables, no dudó en afirmar que «la convención colectiva de trabajo es una figura que se encuentra inexorablemente unida al tema de las garantías de la libertad sindical y al ejercicio del derecho de huelga». La Corte Suprema de Justicia también se había referido a ese vínculo en otras ocasiones (por ejemplo, fallos de 22 de julio de 1998 y de 21 de julio de 2009). Además, el artículo 401 del Código del Trabajo establecía el principio de obligatoriedad para el empleador de celebrar una convención colectiva cuando así lo solicitara un sindicato. Para finalizar, el derecho de huelga no podía considerarse fuera del contexto del conjunto de las relaciones laborales. Sin lugar a dudas, la huelga era un derecho fundamental, pero no un fin en sí mismo.

43. *Un representante del Gobierno de Argelia* indicó que, en Argelia, el derecho de sindicación y el derecho de huelga eran derechos fundamentales reconocidos a todos los trabajadores y estaban consagrados en la Constitución. A este respecto, el artículo 56 de la Constitución establecía que se reconocía el derecho de sindicación a todos los ciudadanos, y el artículo 57 disponía que el derecho de huelga se ejercía en el marco de la ley. Estos derechos estaban reflejados en la legislación del trabajo mediante la ley núm. 90-02, de 6 de febrero de 1990, relativa a la prevención y solución de conflictos colectivos del trabajo, y la ley núm. 90-14, de 2 de junio de 1990, relativa al ejercicio del derecho de sindicación. Las disposiciones de estas leyes se aplicaban a todos los trabajadores y empleadores, ya fuesen personas físicas o jurídicas, con exclusión del personal civil y militar de las fuerzas de defensa nacionales.
44. Ahora bien, la acción de huelga se consideraba el último recurso una vez agotadas todas las vías de diálogo. En ese sentido, la ley núm. 90-02, de 6 de febrero de 1990, había introducido modalidades y medidas de prevención para evitar en la medida de lo posible el recurso a la huelga y promover la concertación y el diálogo entre los interlocutores sociales para resolver los conflictos laborales. La legislación preveía mecanismos de conciliación para tratar de resolver las diferencias sin recurrir a la huelga. En ausencia de un procedimiento de conciliación convencional, o en caso de que éste fracasara, el empleador o los representantes de los trabajadores podían acudir a la inspección del trabajo, con competencias territoriales. En caso de que el procedimiento de conciliación fracasara en todo o en parte, el inspector del trabajo establecía un auto de no conciliación. En este caso, las partes podían recurrir a la mediación o al arbitraje, según disponía la ley.
45. Si no se resolvían las cuestiones objeto del recurso, la autoridad jerárquica superior convocaba a las partes a una reunión de conciliación con representantes de la autoridad territorial competente responsable de la función pública y de la inspección del trabajo. Si durante la reunión de conciliación se comprobaba que el conflicto estaba relacionado con la interpretación de la legislación, la autoridad responsable de la función pública sometería la cuestión al Consejo Paritario de la función pública. Si el conflicto persistiese una vez agotados los procedimientos de conciliación y, de manera accesoria, de mediación previstos por la ley, y sin perjuicio de otras vías de solución que pudieran preverse

mediante acuerdo entre las partes o en virtud de un convenio entre ellas, los trabajadores podían ejercer su derecho a la huelga de conformidad con las condiciones y modalidades contempladas en la ley núm. 90-02, de 6 de febrero 1990. En ese caso, se convocaría a la organización de trabajadores concernida, informando previamente al empleador, a una asamblea general que se celebraría en el lugar habitual de trabajo a fin de informar sobre las diferencias persistentes y decidir si se convocaba un paro laboral concertado y colectivo. A continuación, la organización de trabajadores escucharía a los representantes del empleador o de la autoridad administrativa competente, si así lo solicitasen.

46. El recurso a la huelga se aprobaba mediante votación secreta por una mayoría de trabajadores reunidos en asamblea general, constituida al menos por la mitad de los trabajadores de ese colectivo. Una vez aprobada, de conformidad con la ley, la huelga se iniciaba inmediatamente después de que hubiera expirado el período de preaviso, que empezaba a contar desde la fecha de presentación al empleador de la comunicación de la declaración de huelga, de la que también se informaba a la inspección del trabajo pertinente. La duración del período de preaviso se fijaba mediante negociación y no podía ser inferior a ocho días a contar desde la fecha de la presentación de esa comunicación de declaración de huelga. Durante el período de preaviso y tras el inicio de la huelga, las partes en el conflicto laboral colectivo debían proseguir las negociaciones para encontrar una solución a las desavenencias que eran la causa del conflicto. Por consiguiente, el derecho de huelga ejercido conforme a las disposiciones previstas estaba protegido por la ley, y las huelgas que se organizaran con sujeción a esas condiciones no rompían la relación de trabajo, sino que suspendían sus efectos durante el tiempo que se mantuviera el paro colectivo, salvo con respecto a aquellos aspectos acordados por las partes en el conflicto mediante convenios o acuerdos. No podían imponerse sanciones a los trabajadores en razón de su participación en una huelga iniciada en la debida forma y conforme a las condiciones establecidas por la ley. No obstante, cuando la huelga afectaba a actividades cuya total interrupción podía menoscabar la continuidad de servicios públicos esenciales, las actividades económicas vitales, el abastecimiento de la población o la salvaguardia de bienes e instalaciones, la continuidad de las actividades indispensables se organizaba en forma de servicio mínimo obligatorio o a tenor del resultado de la negociación de convenios o acuerdos, conforme a lo previsto por la ley. El servicio mínimo obligatorio se aplicaba a cierto tipo de servicios como, entre otros, los servicios hospitalarios de guardia, de emergencia y de distribución de medicamentos; los servicios relacionados con el funcionamiento de la red nacional de telecomunicaciones, radio, televisión y radiodifusión, y los servicios relativos a la producción, el transporte y la distribución de electricidad, gas, agua, productos del petróleo, etc.
47. *Un representante del Gobierno de la Argentina* dijo que en su país regía plenamente el derecho de huelga, que estaba consagrado en el artículo 14 *bis* de la Constitución nacional, y que se reconocía ese derecho tanto a los trabajadores como a las organizaciones que los representaban. Las reglamentaciones sobre el derecho de huelga se limitaban a los servicios esenciales, regulados en virtud de la ley núm. 25877, que había sido elaborada conforme a los principios de la OIT. En casos excepcionales, si era necesario calificar un nuevo servicio como esencial, en alguna actividad o situación concreta, la cuestión se sometía a una comisión independiente de juristas. En relación con los conflictos colectivos, la ley núm. 14786 preveía dos intervenciones de conciliación con plazos definidos a fin de asegurar la colaboración de las partes para encontrar solución al conflicto. Cuando expiraban esos plazos, la autoridad administrativa permitía a las partes que retomaran sus facultades para la resolución del conflicto. Por lo que respectaba a la negociación colectiva en el sector privado, las partes podían resolver sus propias diferencias y regular el recurso a la huelga. El orador señaló que la Argentina había ratificado los dos tratados internacionales más importantes en la materia: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y el Protocolo de San Salvador. Además, en virtud del artículo 11 de la Declaración Sociolaboral del Mercado Común del

Sur (MERCOSUR), ninguna disposición o regulación nacional podía impedir el ejercicio del derecho de huelga.

48. *Un representante del Gobierno de Alemania* indicó que en la Constitución de Alemania no se mencionaba explícitamente el derecho de huelga. Señaló que, en su país, los tribunales habían sentado jurisprudencia en relación con el derecho de huelga, reconociendo que, a los efectos de la negociación colectiva, el derecho de huelga era esencial para los trabajadores ya que les permitía negociar en pie de igualdad con los empleadores.
49. *Hablando en nombre de los países nórdicos*, una representante del Gobierno de Noruega dijo que en los países nórdicos el derecho de huelga se había formalizado mediante leyes y convenios colectivos. En algunos de esos países, el derecho a emprender acciones colectivas estaba protegido constitucionalmente. Ese derecho a emprender acciones colectivas, incluidos el derecho de huelga y el de cierre patronal, era el corolario de la libertad sindical y de asociación y del derecho de negociación colectiva. La huelga era el instrumento al que se recurría en última instancia después de haber agotado todos los demás procedimientos disponibles. Mientras un convenio colectivo estuviera en vigor no podía emprenderse ninguna acción colectiva para modificarlo. En los países nórdicos se autorizaban las huelgas de solidaridad cuando se realizaban en apoyo de huelgas legítimas.
50. Con respecto a la situación de la cuestión en Noruega, la oradora explicó que se había prestado una atención particular a la legislación internacional y al derecho de huelga en razón de las quejas individuales presentadas por los interlocutores sociales al CLS y las observaciones formuladas por la CEACR. Recordó que, antes de fines del decenio de 1980, Noruega prohibía las huelgas a gran escala partiendo del principio de que eran perjudiciales para la sociedad. Sin embargo, el Gobierno había modificado su práctica siguiendo el razonamiento de la CEACR, según el cual las consecuencias y los efectos perjudiciales de una huelga debían ser evidentes e inminentes. Podían presentarse al Parlamento proyectos de ley para prohibir una huelga únicamente en el caso de que se hubiera demostrado que los efectos dañinos de un conflicto eran tales que podían resultar una amenaza para la vida, la seguridad o la salud de la población. Aunque Noruega no desaprobaba la interpretación del CLS y de la CEACR, a veces hacía una evaluación diferente de los efectos perjudiciales de una huelga y de las situaciones en las que la prohibición de una huelga o un cierre patronal podían justificarse. Por ejemplo, en los casos en que una huelga se había ampliado hasta el punto de entrañar una interrupción total de la producción de gas y petróleo, las consecuencias eran de tal magnitud que las autoridades habían considerado necesario intervenir. No obstante, el Gobierno tenía la intención de examinar las observaciones de la CEACR y las recomendaciones del CLS formuladas recientemente con el fin de introducir nuevos posibles ajustes.
51. Los países nórdicos respetaban sus obligaciones internacionales y la evolución de la jurisprudencia, de conformidad con la Convención de Viena. Los gobiernos de esos países no tenían objeciones de peso para oponerse a la interpretación de la CEACR y del CLS. La oradora estimaba que la interpretación de los instrumentos internacionales debía ser un proceso vivo, sujeto a cambios. Habida cuenta de que la situación en la que se inscribía el derecho de huelga era variable, siempre habría debates en relación con los límites y las restricciones de ese derecho. Esos límites y restricciones no podían ser inmutables, sino que debían mantener cierta flexibilidad.
52. *Un representante del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela* indicó que la Constitución de su país, en su artículo 97, protegía y garantizaba el derecho de huelga, concepto que también estaba ampliamente desarrollado en la Ley Orgánica del Trabajo, en cuyo artículo 486 figuraba una definición de la huelga. A este respecto el orador señaló que en la nota 12 a pie de página de la parte II del documento de trabajo presentado por la Oficina se había omitido la referencia a la legislación nacional de su país. La República

Bolivariana de Venezuela había ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). De conformidad con la legislación venezolana, la huelga formaba parte del derecho de la participación protagónica de los trabajadores y sus organizaciones sindicales a fin de asegurar la mejor defensa de sus derechos e intereses en los términos de la ley. El orador reiteró que su Gobierno estaba altamente identificado con los trabajadores y comprometido con los derechos sindicales, particularmente con el derecho de huelga. Añadió que el derecho de huelga de los trabajadores con relación al Convenio núm. 87 no le había resultado indiferente a su país, hecho del que quedaba constancia en el documento de trabajo presentado por la Oficina, aun cuando, en su opinión, las referencias se quedaban cortas y no reflejaban la amplia normativa legal venezolana sobre el derecho de huelga. Destacó que el derecho de huelga existía en la República Bolivariana de Venezuela mucho antes de 1948, año en que se adoptó el Convenio núm. 87. En la República Bolivariana de Venezuela, la libertad sindical y de asociación y el derecho de huelga estaban vinculados al respeto y la observancia de la legislación nacional y del Convenio núm. 87.

53. El orador, hablando también en nombre de la delegación del Gobierno de Cuba, que asistía a la reunión en calidad de observador, añadió que los Gobiernos de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela se reservaban la oportunidad para pronunciarse, en la próxima reunión del Consejo de Administración, en torno a todas las cuestiones referidas a la iniciativa relativa a las normas. En su opinión, la reunión en curso no era el foro adecuado para abordar esas cuestiones de amplia relevancia para la Organización, y tampoco debían abordarse en un marco bipartito del que quedarán excluidos los gobiernos. Los Gobiernos de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela tenían presente que la esencia de la OIT era el tripartismo, con miras a llegar a los acuerdos a que hubiere lugar en el marco del consenso; sólo así el mundo del trabajo podía contar con soluciones reales que no obedecieran a intereses particulares y, sobre todo, que no fueran soluciones precarias sino duraderas en el tiempo, bajo un enfoque tripartito.
54. *Un representante del Gobierno de Angola* acogió favorablemente el documento de trabajo, que abordaba con claridad y objetividad los puntos del orden del día y que había permitido comprenderlos mejor. Sin duda alguna, las modalidades y las prácticas de la huelga a nivel nacional estaban vinculadas al reconocimiento del derecho de huelga. La República de Angola consideraba la huelga como un derecho fundamental consagrado por la Constitución en su artículo 51. Sin embargo, no se trataba de un derecho absoluto ya que estaba regulado por leyes que determinaban su ejercicio y sus límites, en el marco de la concertación y el diálogo social. El derecho de huelga estaba también vinculado a la libertad sindical y era uno de los pilares fundamentales de la OIT. Numerosos Estados Miembros habían consagrado el principio subyacente a este derecho en sus respectivas legislaciones nacionales con el fin de asegurar la defensa de los derechos de los trabajadores, garantizando al mismo tiempo el derecho a la libertad de empresa, de acuerdo con las leyes y las prácticas nacionales. La República de Angola consideraba el derecho de huelga como un derecho legítimo y promovía también el diálogo social con el fin de garantizar la paz social.
55. *Una representante del Gobierno de Colombia* declaró que, para su Gobierno, el derecho de huelga era consustancial al derecho a la libertad sindical y de asociación y al de negociación colectiva y que esos derechos eran indisolubles del ejercicio mismo del derecho de huelga. El derecho de huelga había sido reconocido y regulado en Colombia en 1919 y actualmente estaba consagrado en la Constitución Nacional. Este derecho estaba estrechamente relacionado con los principios constitucionales de solidaridad, dignidad y participación, así como con la realización de un orden social justo. La Corte Constitucional de Colombia consideraba que el derecho de huelga tenía una doble protección constitucional, porque además de estar consagrado en el artículo 56 de la Constitución Nacional guardaba una estrecha relación con la libertad sindical. El derecho de huelga

estaba ampliamente regulado en varios artículos del Código Sustantivo del Trabajo e igualmente se habían desarrollado importantísimas jurisprudencias al respecto. La huelga, siempre que se ajustara a los preceptos legales que la reglamentaban, era uno de los más valiosos derechos con que contaban los trabajadores para encontrar solución a las diferencias laborales y los conflictos colectivos que pudieran surgir con los empleadores. Sin embargo, aun siendo un derecho fundamental, el derecho de huelga no era un derecho absoluto. De acuerdo con la legislación nacional, las restricciones aplicables a la huelga concernían exclusivamente a los servicios públicos esenciales. Aun cuando el derecho de huelga pudiera quedar limitado en algunas ocasiones con el fin de proteger otros derechos fundamentales, estaba claro que no podía menoscabarse el poder reconocido a los trabajadores. Siguiendo las orientaciones de los órganos de control de la OIT, especialmente el CLS y la CEACR, la ley núm. 1210, de 2008, otorgaba actualmente a los jueces y tribunales la competencia para declarar la legalidad o ilegalidad de una huelga en Colombia.

- 56.** *Un representante del Gobierno del Uruguay*, refiriéndose a la declaración formulada anteriormente por el GRULAC, dijo que compartía la opinión de este grupo, que había señalado la falta de referencia a estudios de la región de América Latina<sup>5</sup>, región que había aportado elaboraciones jurídicas originales y fundamentales sobre la libertad sindical y sobre el derecho de huelga. Fue un experto del derecho laboral de América Latina quien concibió el derecho colectivo del trabajo basado en tres pilares esenciales e interdependientes: el derecho de asociación, el derecho de huelga y el derecho a la negociación colectiva. La falta o el debilitamiento de alguno de esos pilares impedía el funcionamiento del sistema jurídico. Del mismo modo, la OIT, a través de la CEACR, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y el CLS, había mantenido durante muchos años que el derecho de huelga era parte del programa de actividades de los sindicatos, así como un componente de la estrategia de éstos para defender mejor los intereses de los trabajadores. Entender la libertad sindical solamente como el derecho de asociación y de constituir organizaciones de trabajadores y empleadores no reflejaba plenamente su importancia como parte de las libertades civiles y políticas. La libertad sindical era algo más que el derecho de asociarse; era el derecho a organizar actividades sindicales, entre ellas las huelgas.
- 57.** El orador destacó que, de conformidad con la Constitución de su país, la huelga era un derecho gremial (sindical) y que, en la misma disposición en la que se establecía este derecho se disponía también que la ley promovería la creación de sindicatos. Desde 1934, el marco constitucional había vinculado estrechamente la libertad sindical al derecho de huelga. Además, las políticas de la administración del trabajo reconocían la autonomía de las organizaciones de trabajadores y de empleadores para interactuar, sin restricciones, en ejercicio de su libertad sindical y de asociación, excepto en el caso de servicios esenciales o por disposiciones de orden público. La ausencia de una definición y de una reglamentación legal de la huelga constituía una de las singularidades del sistema uruguayo de relaciones de trabajo. El Gobierno del Uruguay salvaguardaba la tradición de respeto a la independencia y autonomía de las organizaciones sindicales y de empleadores para organizar sus actividades y formular sus programas de conformidad con el Convenio núm. 87, promoviendo al mismo tiempo los procedimientos de conciliación y mediación.
- 58.** *Una representante del Gobierno de Ghana* observó que la Reunión se había caracterizado por la reanudación del diálogo social que, como demostraba la declaración conjunta de los interlocutores sociales, ya había empezado a dar frutos y permitiría que la Organización siguiera ejerciendo su labor de control de las normas. Ghana formaba parte de los numerosos Estados Miembros de la OIT que habían reconocido el derecho de huelga en su

<sup>5</sup> Véase el párrafo 11 *supra*.



Constitución y que consideraban que ese derecho proporcionaba a los trabajadores un medio para defender sus intereses. Ahora bien, ese derecho debía ejercerse dentro del marco de la legislación nacional, de conformidad con las circunstancias nacionales. El problema al que se enfrentaba la OIT desde hacía tres años no tenía tanto que ver con la legitimidad del derecho de huelga como con la cuestión de determinar si ese derecho estaba contemplado en el Convenio núm. 87. La delegación de la oradora apoyaba la propuesta de establecer un mecanismo de examen de las normas, dado que esto brindaría una oportunidad para resolver esta cuestión, y confiaba en que la Comisión de Aplicación de Normas pudiera funcionar adecuadamente en la 104.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2015).

## El camino a seguir

- 59.** La Oficina distribuyó a los participantes un documento en el que se presentaba el resultado de la reunión, cuyo texto era el siguiente:

Los mandantes tripartitos se reunieron en Ginebra del 23 al 25 de febrero de 2015. La reunión se desarrolló en un clima muy constructivo. En vista de los progresos positivos realizados durante las discusiones, se pidió a la Oficina que preparase, para la 323.ª reunión del Consejo de Administración y en estrecha consulta con los tres Grupos, un documento en el que se abordaran todas las cuestiones pendientes en el marco de la iniciativa relativa a las normas.

Se adjuntan la declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores y las dos declaraciones del Grupo Gubernamental. Todas las declaraciones efectuadas durante la Reunión tripartita se incluirán en el informe de la reunión.

- 60.** *El Presidente* explicó que se quería que el texto fuera una introducción breve y fáctica al documento final y que, al mismo tiempo, proporcionara algunas indicaciones sobre los preparativos para la discusión que tendría lugar en la reunión de marzo del Consejo de Administración. Se adjuntarían al documento la declaración conjunta del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores así como las dos declaraciones del Grupo Gubernamental.
- 61.** *Hablando en nombre del Grupo Gubernamental*, una representante del Gobierno de Italia propuso que se introdujeran en el texto algunas modificaciones convenidas por el Grupo. El texto en su forma enmendada era el siguiente:

Los mandantes tripartitos se reunieron en Ginebra del 23 al 25 de febrero de 2015 de conformidad con la decisión (documento GB.322/INS/5) adoptada por el Consejo de Administración en su 322.ª reunión (noviembre de 2014).

La reunión se desarrolló en una atmósfera constructiva. Los interlocutores sociales presentaron una declaración conjunta acerca de un conjunto de medidas para encontrar una posible solución a la actual situación de bloqueo del sistema de control. El Grupo Gubernamental expresó su posición común respecto del derecho de huelga en relación con la libertad sindical, y formuló una segunda declaración en respuesta a la declaración conjunta de los interlocutores sociales. Las dos declaraciones del Grupo Gubernamental y la declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores se adjuntan al presente documento. Todas las declaraciones formuladas durante la Reunión Tripartita se incluirán en el informe correspondiente.

Al preparar el documento sobre la iniciativa relativa a las normas que se examinará en la 323.ª reunión del Consejo de Administración, y habida cuenta de los avances obtenidos en la Reunión Tripartita, la Oficina tomará en consideración las declaraciones mencionadas, en estrecha consulta con los tres Grupos.

La oradora señaló que se habían reformulado elementos que ya estaban presentes en el texto y que esperaba que esa propuesta contara con la aprobación de los interlocutores sociales. La modificación del primer párrafo tenía por objeto situar la reunión en el contexto de los demás procedimientos establecidos por el Consejo de Administración para desbloquear la situación. Con las modificaciones introducidas en el segundo párrafo se trataba de presentar un resumen fáctico de lo que había ocurrido en la Reunión, con fines de claridad y para información de quienes no habían asistido a ella. La nueva redacción del tercer párrafo estaba motivada por una cuestión de procedimiento: el Grupo Gubernamental estimaba que la Reunión no tenía el mandato de solicitar a la Oficina que elaborara un documento para la reunión del Consejo de Administración. Esa solicitud ya figuraba en la decisión adoptada por el Consejo de Administración en noviembre de 2014.

- 62.** *Los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores* apoyaron el texto en su forma enmendada, con las modificaciones propuestas por el Grupo Gubernamental.

*(Se adoptó el documento final.)*

- 63.** *Hablando en nombre del GRULAC*, un representante del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela dio las gracias a los gobiernos que informaron acerca de sus experiencias nacionales, de conformidad con el mandato conferido en la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2014. Asimismo, agradeció los esfuerzos desplegados por los interlocutores sociales con respecto a esta cuestión de suma importancia para la OIT y destacó el consenso logrado en el Grupo Gubernamental sobre el vínculo existente entre la libertad sindical y el derecho de huelga. Hizo votos por que el resultado de la Reunión constituyera una base útil para los trabajos futuros del Consejo de Administración.

- 64.** *El Director General* dijo que el Consejo de Administración había convocado la presente reunión en noviembre de 2014, en circunstancias difíciles y con la esperanza de que sirviera para solucionar la situación de bloqueo que estaba teniendo repercusiones negativas de distinto tipo en la labor del Consejo de Administración. De hecho, los resultados de la Reunión habían superado las expectativas del Consejo de Administración. La Reunión se había desarrollado en una atmósfera constructiva, como se señalaba en el documento final, y para ello los participantes tuvieron que hacer gala de flexibilidad y espíritu conciliador y realizar concesiones para llegar a una solución. La coordinación entre los Grupos y dentro de cada Grupo fue notable. El efecto inmediato de los tres días de trabajo había sido el de abrir nuevas y halagüeñas perspectivas para la próxima reunión del Consejo de Administración, en la que se examinarían cuestiones referentes a todos los elementos interrelacionados que conformaban la iniciativa relativa a las normas. Los mandantes tripartitos podían acudir con confianza a la próxima reunión del Consejo de Administración.

- 65.** Cuando preparara la documentación para la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2015, la Oficina tendría plenamente en cuenta el documento final y los textos adoptados en la presente Reunión, y trabajaría en estrecha consulta con los tres Grupos. Para encontrar soluciones y seguir avanzando, la Organización tenía que contar con un consenso tripartito pleno. La Reunión había proporcionado el impulso necesario para abordar las próximas etapas del proceso.

- 66.** *El Presidente* señaló que en la Reunión se habían logrado importantes avances que permitían a la Organización seguir adelante con renovada confianza en el diálogo y el tripartismo, y que no dudaba de que las discusiones sobre las cuestiones relativas a la Comisión de Aplicación de Normas, que tendrían lugar en la próxima reunión del Consejo de Administración, se desarrollarían también en un ambiente constructivo.