



# El derecho de huelga ¿derogado?

## Una encuesta global sobre las últimas tendencias

**EDLIRA XHAFA**

Mayo 2016

### Introducción

El derecho de huelga está bajo amenaza. En un número creciente de países se informa sobre incidentes en relación con huelgas suspendidas, sancionadas o prohibidas por nuevas leyes. Los trabajadores y sus sindicatos luchan en varios frentes para obtener, proteger y defender su derecho de huelga. A escala global, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) está en el centro de esta lucha. En la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2012, el Grupo de Empleadores cuestionó la existencia de un derecho de huelga reconocido en el plano internacional, protegido por la Convención N° 87 de la OIT. La controversia que siguió debilitó efectivamente el mecanismo internacional más afianzado para llevar a la atención de un público global casos de violación del derecho de huelga. Esta situación impulsó a la Fundación Friedrich Ebert (FES) a llevar a cabo una encuesta para evaluar hasta qué punto esta controversia no resuelta a escala internacional tiene un correlato en ataques al derecho de huelga en el plano nacional. La intención de la encuesta era identificar tendencias y patrones de violación de este derecho en países de todo el mundo, especialmente en los últimos cinco años (desde 2012 hasta 2016). La encuesta identifica y mide el alcance de las violaciones, es decir, de restricciones al derecho de huelga más allá de los límites establecidos por los órganos de supervisión de la OIT, tanto en el marco legal existente como en la práctica.<sup>1</sup> Este informe ofrece algu-

nos de los resultados claves de la encuesta, que indican una clara tendencia al alza en las violaciones del derecho de huelga.

### Resultados principales

Los resultados generales de la encuesta demuestran que durante los últimos cinco años, en 21 de los 69 países cubiertos, se registraron 41 nuevas violaciones en la ley y/o en la jurisprudencia. Entre estos países figuran Argentina, Australia, Bangladesh, Bélgica, Canadá (Saskatchewan, Ontario y Quebec), RD del Congo, Ecuador, Egipto, España, Estonia, Fiji, Guatemala, Indonesia (Yakarta), Italia, Mauritania, Níger, Rumania, Sudáfrica, Turquía, Vietnam y Zimbabue.

Estos 41 casos recientes de violaciones tienen que ser considerados, sin embargo, en un contexto ya muy generalizado de violaciones (129) del derecho de huelga en la ley o en la jurisprudencia en las áreas respectivas (Gráfico 1). El gráfico demuestra que (a) el derecho de huelga se ve severamente restringido en gran número de los países encuestados y muy a menudo esto sucede desde hace mucho tiempo; (b) hay una tendencia evidente a introducir restricciones que violan los principios de la OIT y la jurisprudencia en cuanto al derecho de huelga en países de todas las regiones, con independencia de su nivel de desarrollo económico.

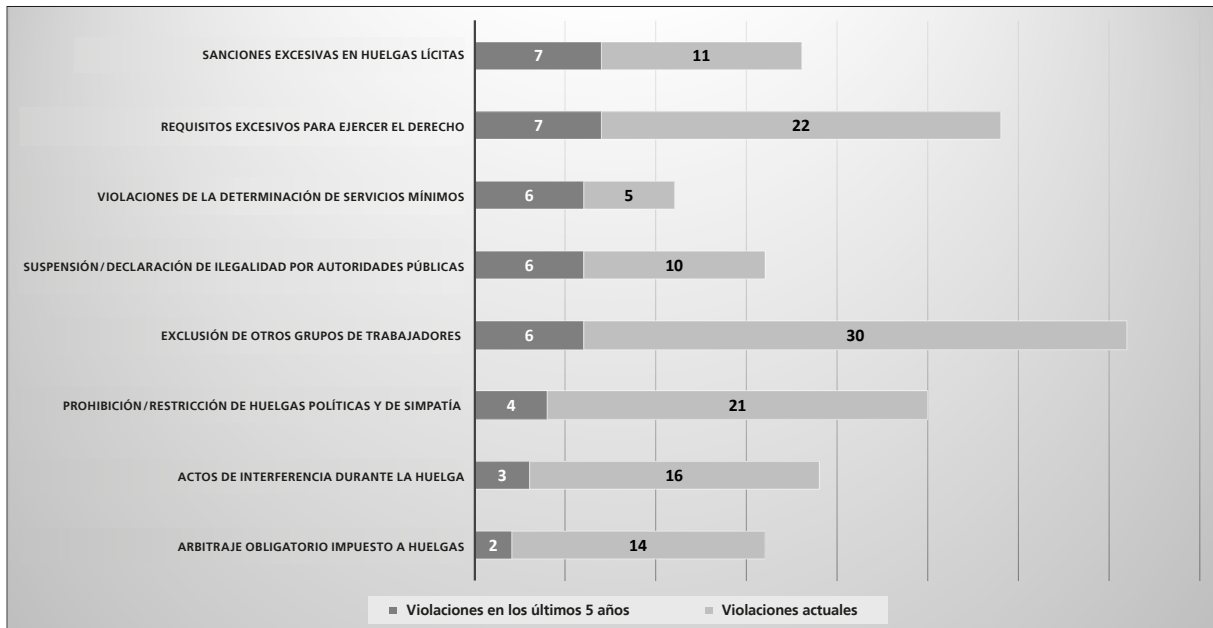
1. El cuestionario adoptó la lista de violaciones del derecho de huelga elaborada por David Kucera y Dora Sari, tal como se aplica en el Labor Rights Indicator Project de la Universidad Global del Trabajo y del Centro para los Derechos Globales de los Trabajadores de Penn State University (<http://labour-rights-indicators.la.psu.edu/>). El marco de análisis de los resultados de la encuesta, es decir las violaciones informadas, se basa en el artículo de Gernigon et al. «ILO principles concerning the right to strike» (1998).

El cuestionario de la encuesta, que se aplicó entre el 1 de marzo y el 21 de abril de 2016 en cuatro idiomas (árabe, francés, inglés y español), fue respondido por 85 encuestados en 59 países (Alemania, Argentina, Australia, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, China, Colombia, RD del Congo, Costa de Marfil, Dinamarca, Ecuador, EE.UU., Egipto, Eslovaquia,

España, Estonia, Etiopía, Filipinas, Fiji, Ghana, Grecia, Guatemala, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Kenia, Madagascar, Malasia, Mauritania, México, Nepal, Níger, Nigeria, Noruega, Palestina, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Suazilandia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Uganda, Vietnam, Zambia y Zimbabue) y un encuestado regional que cubre otros 10 países latinoamericanos (Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y la República Dominicana), lo que lleva el número total de países cubiertos por esta encuesta a 69, de los cuales la tercera parte son países integrantes de la OCDE. La mayoría de las organizaciones que participaron son sindicatos (84 %) y el resto son expertos de instituciones que se dedican a temas del trabajo, universitarios y profesionales del área del trabajo.



Figura 1: N° de casos y tipos de violaciones del derecho de huelga en la ley y/o en la jurisprudencia



Si bien no existe una prohibición general del derecho de huelga en el marco legal de los países encuestados, los resultados indican una tendencia general de los gobiernos a justificar muchas violaciones del derecho de huelga con la excusa del «orden público», la «seguridad pública», la «amenaza terrorista», el «interés nacional» y la «crisis económica», entre otros. Además, la inseguridad laboral marcada por amenazas de deslocalización y una creciente precarización del trabajo, experiencias de despidos arbitrarios y uso extensivo de trabajadores fuera del estándar para sustituir a trabajadores en huelga han contribuido a socavar el ejercicio efectivo del derecho de huelga. Un análisis más detallado de algunas dimensiones de estas violaciones ofrece valiosas perspectivas para comprender de qué modo el derecho de huelga se ve restringido en diferentes países.

**1. Exclusión por ley de grupos de trabajadores del derecho de huelga.** A pesar de que los principios de la OIT han reducido a lo largo de los años las categorías de trabajadores que pueden ser excluidos del derecho de huelga, este se les sigue negando a muchos grupos. Estos son excluidos por la ley y/o por la jurisprudencia debido a la aplicación de categorías bastante amplias e imprecisas como «servicios esenciales», «funcionarios públicos», «establecimientos estratégicos o vitales».

**Grupos de trabajadores que han sido excluidos del derecho de huelga por la ley y/o la jurisprudencia en varios países en los últimos cinco años**

Funcionarios públicos y trabajadores de sectores que se consideran importantes para la economía nacional; trabajadores que ingresan por primera vez en el sector público; bomberos; trabajadores del transporte urbano público; trabajadores domésticos; trabajadores domiciliarios y trabajadores agrícolas empleados en establecimientos con un mínimo de 50 empleados.

La encuesta muestra que de los 36 países donde se han informado tales violaciones, seis (Bangladesh, Ecuador, Egipto, Estonia, Turquía y Vietnam) han sancionado esas exclusiones en los últimos cinco años. Del mismo modo, en seis países (Argentina, Canadá, Italia, Mauritania, Rumania, Turquía) se ha aprobado recientemente legislación y/o jurisprudencia que vulnera la determinación de servicios mínimos. También en estos casos la definición de «servicios esenciales» ha sido extendida para incluir más servicios a los que se aplica la categoría de servicios mínimos durante las huelgas. El predominio de violaciones que involucran a trabajadores de los servicios públicos sugiere que estos están en la línea de combate de los ataques contra el derecho de huelga, por lo menos en lo que al marco legal se refiere.

**Violaciones de la determinación de servicios mínimos en Canadá**

Las autoridades sanitarias de Saskatchewan califican como «esenciales» a 75 %–100 % de los empleados en hospitales y residencias.

**2. Los requisitos excesivos para ejercer el derecho de huelga** son la segunda violación más frecuente en siete países que se han sumado a los 22 países en los que ya existían requisitos de ese tipo antes de 2012 (Canadá / Saskatchewan, RD del Congo, Fiyi, Indonesia / Yakarta, Mauritania, Turquía y Zimbabue). Los encuestados mencio-

naron disposiciones legales o fallos de jurisprudencia que establecen procedimientos complejos y prolongados, que exceden por mucho las condiciones establecidas por los órganos de supervisión de la OIT. En la práctica, estos requisitos se vuelven aún más excesivos debido a demoras por parte de las autoridades públicas, entre otras, para enviar inspectores laborales durante los procesos de voto según lo prevé la ley. Todas estas trabas tienen el efecto de negar a los trabajadores el derecho de huelga o de forzarlos a iniciar huelgas que – como demuestra la encuesta – pueden ser declaradas ilegales con mucha facilidad.

3. El ejercicio del derecho de huelga además ha sido socavado por la aprobación de disposiciones legales y/o decisiones de jurisprudencia que les dan a las **autoridades públicas el poder para suspender o declarar ilegal una huelga**. Mientras que en

#### Suspensión de huelgas

En Bélgica, los empleadores pueden recurrir a la justicia para poner fin a una huelga por medio de una petición unilateral. A veces, las resoluciones toman la forma de una «regulación policial general», que queda fuera de la competencia de los jueces.

algunos países tales violaciones se vienen produciendo desde hace ya algún tiempo, en los últimos cinco años han sido promulgadas medidas restrictivas de este tipo en seis países (Argentina, Australia, Canadá / Ontario, España, Turquía y Vietnam). El efecto en la práctica ha sido particularmente inquietante en países como Turquía, donde se ha informa-

do que el Consejo de Ministros suspendió tres huelgas (en los sectores vidriero, minero y metalúrgico, que abarcan a alrededor de 30.000 trabajadores) en los últimos cinco años. De manera semejante, se han hecho más notorios los actos de interferencia en el curso de las huelgas: en tres países (Bélgica, Sudáfrica y Turquía) se informa sobre disposiciones legales y/o de jurisprudencia al respecto y se observan casos de interferencia en la práctica en otros seis países (RD del Congo, Egipto, Mauritania, México, Rumania y Vietnam). Interferencias como por ejemplo órdenes legales de regreso al trabajo y/o la sustitución de trabajadores en huelga, solicitudes unilaterales de órdenes judiciales o la supervisión policial de las huelgas tienen un efecto severamente represivo para el derecho de huelga.

**4. Las sanciones excesivas en caso de huelgas lícitas** se han vuelto más comunes en los últimos cinco años; en Canadá / Saskatchewan, Guatemala, Mauritania, Níger y Turquía, se han introducido nuevas leyes; en Argentina y Egipto se dictan fallos judiciales y en Alemania, RD del

Congo, Indonesia y Madagascar se adoptan prácticas que violan los principios internacionales. La imposición de sanciones contra trabajadores individuales (despidos, multas y sanciones penales) y sindicatos (cancelación del certificado de reconocimiento

#### Requisitos excesivos para el ejercicio del derecho de huelga en México

Para ejercer el derecho de huelga, los sindicatos tienen que presentar una solicitud ante las autoridades laborales, lo que implica un juicio ante un tribunal tripartito en el que el Estado es juez y parte. Los sindicatos deben probar que la razón de la huelga es la violación sistemática de derechos al amparo de la Constitución, algo que resulta prácticamente imposible.

como sindicato y suspensión del cobro de las cuotas sindicales) en el caso de huelgas que se declaran ilegales ex post se describe como una forma principal de abuso del poder, con un efecto severamente represivo para el ejercicio efectivo del derecho de huelga. Esto se verifica particularmen-

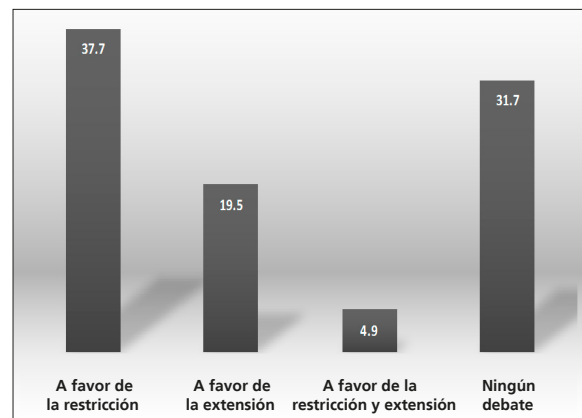
te cuando se considera el resultado de la encuesta según el cual más de la tercera parte de los países han habilitado a las autoridades públicas para suspender huelgas o declararlas ilícitas. La imposición arbitraria de sanciones excesivas se ha facilitado aún más por la falta y/o la ineficacia de mecanismos que puedan garantizar el debido proceso y/o la justicia con respecto a las violaciones.

5. Las violaciones en la ley o en la jurisprudencia han sido acompañadas, y quizás fortalecidas, **por un discurso público que favorece la restricción del derecho de huelga** (figura 2). Defendidos por igual por gobiernos y

#### Sanciones excesivas para trabajadores en huelga en Egipto

El Decreto Legislativo 34 (2011), sancionado por el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, penaliza la violación de la «libertad laboral». El primer artículo del decreto estipula que cualquier individuo que se comporte de una manera que conduzca al impedimento o la obstaculización del trabajo en cualquier institución estatal o establecimiento público o privado será condenado a prisión y una multa de entre 2.200 y 5.600 US\$. Aunque el decreto sólo es válido en situaciones de emergencia, recientemente ha sido utilizado como referencia para fallos judiciales. El 28 de abril de 2015, un tribunal de El Cairo decretó que todos los empleados del gobierno que participen en huelgas o sentadas serán dados de baja de sus puestos de trabajo.

Figura 2: Tendencias en el discurso sobre el derecho de huelga



empleadores, los argumentos en favor de la restricción de este derecho giran en torno a la competitividad, el acceso a los mercados, la crisis económica global y «la seguridad y el interés nacionales». Los temas que subyacen a estos debates han sido la «libertad laboral» versus el «derecho de huelga», y la igualdad del «derecho de huelga» con el «derecho al cierre patronal».

## Conclusiones

La huelga es reconocida internacionalmente como un derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones. Al tiempo que reconocen el derecho de huelga, los órganos de supervisión de la OIT han impuesto un conjunto de principios que marcan, entre otros, los límites dentro de los cuales este derecho se puede ejercer. La historia de las restricciones al derecho de huelga más allá de los límites establecidos por los órganos de supervisión de la OIT no es nueva en absoluto. Hoy, sin embargo, el derecho de huelga se ha transformado en un derecho precario. La lista de restricciones legales, administrativas y prácticas y del número de países en los que se aplican es cada vez más larga. Si bien las restricciones que violan el derecho de huelga no siempre toman la forma de represión abierta por parte de las fuerzas de seguridad, la gama de instrumentos legales de los cuales se pueden servir los empleadores y el Estado para restringir efectivamente este derecho es muy variada e incluye medidas más sutiles y refinadas. En muchos casos, los procedimientos y requisitos burocráticos llevan a que sea prácticamente imposible iniciar legalmente una huelga. Lejos de ser neutrales, tales instrumentos legales y burocráticos se usan de manera política para reprimir la acción de huelga. Es necesario considerar la erosión del derecho de huelga que resulta de tales restricciones como parte esencial de una tendencia global más amplia hacia la securitización de la política y la sociedad, que

pone en peligro derechos fundamentales (libertad de expresión, de reunión y de asociación) en muchos países.

El objetivo de la encuesta era captar si el derecho de huelga ha enfrentado recientemente otras restricciones y violaciones y cuáles son los métodos que se suelen aplicar. Los resultados indican que efectivamente ha habido más restricciones y violaciones. Si bien la polémica en la OIT y la tentativa de desafiar y bloquear el debido funcionamiento del mecanismo de la supervisión no es causa inmediata ni efecto de estas tendencias, sí tiene graves repercusiones potenciales en el nivel nacional: podría socavar la aceptación de la «jurisprudencia» de la OIT por parte de tribunales supranacionales y nacionales (Hofmann y Schuster 2016: 11–12), poniendo en duda los puntos de referencia para la legislación nacional y la práctica respecto del derecho de huelga. En el ámbito nacional, una parálisis del mecanismo de supervisión relativa al derecho de huelga amenaza con eliminar uno de los pocos instrumentos de los que disponen los trabajadores para desafiar las violaciones de las normas internacionales por parte de gobiernos nacionales o empleadores, y para forzar a estos a respetar y proteger esas normas.

## Bibliografía

Gernigon, B. / Otero, A. / Guido, H. (1998). *ILO principles concerning the right to strike*. Ginebra: OIT

Hofmann, C. / Schuster, N. (2016). It ain't over 'til it's over: the right to strike and the mandate of the ILO Committee of Experts revisited. Global Labour University Working Paper. Ginebra: OIT.

Kucera, D. / Sari, D. (2016). New «Labour Rights Indicators»: Method and Results. Working Paper Series of the Center for Global Workers' Rights at Pennsylvania State University. Pennsylvania: PennState University.

### Cláusula de exención de responsabilidad

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente son las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o de la organización para la cual el autor trabaja.

El uso comercial de todos los medios publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) no está permitido sin consentimiento escrito de la FES.

### Acerca de la autora

**Edlira Xhafa** investigadora en el área del trabajo. Es licenciada de la Global Labour University (Alemania) e hizo su doctorado en Estudios Laborales de la Universidad de Milán, Italia.

ISBN 978-3-95861-538-0

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política Global y Desarrollo  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlín | Alemania

Contact: Mirko Herberg  
Tel.: +49-30-26935-7458 | Fax: +49-30-26935-9255  
E-Mail: [mirko.herberg@fes.de](mailto:mirko.herberg@fes.de) | [www.fes.de/gewerkschaften](http://www.fes.de/gewerkschaften)

