



LOS TRABAJADORES DE ATS Y EL DERECHO A LA HUELGA

Ataques contra derecho de huelga

En la conferencia anual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 2012, los representantes de los empleadores lanzaron un ataque contra el derecho a la huelga.

Paralizaron la Comisión de Aplicación de Normas (CAS) con argumentos legales que pusieron fin a décadas de aceptación de los resultados de la OIT por parte de los empleadores. Impidieron que la Conferencia de la OIT de 2012 considerara violaciones graves de los derechos de los trabajadores – que en algunos casos suponían una amenaza para la vida—. Lo mismo sucedió en 2013 y en 2014.

Convenios de la OIT y Comisión de Aplicación de Normas

Desde su establecimiento en 1919, la OIT ha aprobado 190 convenios. Estos convenios entran en vigor cuando los ratifica un número determinado de gobiernos. Sin embargo, los convenios de la OIT se consideran normas laborales internacionales, independientemente de sus ratificaciones. Cuando un convenio entra en vigor, las naciones ratificantes tienen la obligación legal de aplicar sus disposiciones.

Cada año, la CAS de la OIT examina un número de supuestos incumplimientos de las normas laborales internacionales. Los gobiernos están obligados a enviar reportes en los que detallen si están cumpliendo las obligaciones de los convenios que han ratificado. Los convenios que no han sido ratificados por Estados Miembros tienen la misma fuerza legal que las recomendaciones¹.

A últimos de febrero de 2015, en una reunión especial de la OIT, representantes de los sindicatos y los empleadores llegaron finalmente a un acuerdo que puso fin al bloqueo. Este acuerdo se basa en el reconocimiento del derecho a emprender acciones colectivas, respaldado por el reconocimiento explícito de los Gobiernos del derecho de huelga, y está vinculado al Convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical (resultado de la reunión de la OIT http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_346766.pdf).

El acuerdo se alcanzó tras una muy exitosa movilización sindical internacional, durante la cual se organizaron más de 100 acciones, en 60 países, como apoyo al derecho de huelga.

Durante el periodo de crisis, la Confederación Sindical Internacional (CSI) elaboró un informe jurídico de 122 páginas confirmando que el derecho de huelga

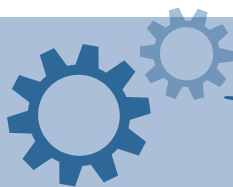
está protegido por el derecho internacional (http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_final_brief_on_the_right_to_strike.pdf). Se trata de un informe muy valioso como recurso para los sindicatos de todo el mundo.

A pesar de que se resolvió la crisis de febrero de 2015, los ataques contra los derechos de los trabajadores y trabajadoras continúan en todo el mundo desde hace tres décadas. El Índice Global de los Derechos que publica la CSI (<http://survey.ituc-csi.org/?lang=es>) revela que el derecho de huelga se restringe con frecuencia por ley y, en la práctica, se infringe en todo el mundo. Como resultado, los sindicatos pierden fuerza e influencia.

El derecho a la huelga y los servicios de tráfico aéreo

Los empleados y empleadas de los Servicios de Tráfico Aéreo (ATS) y sus sindicatos no son inmunes a estos ataques. Durante los últimos cinco años han sido uno de los grupos de trabajadores más atacados.

¹Los Convenios y Recomendaciones los redactan representantes de los Gobiernos, empleadores y trabajadores y se adoptan en la Conferencia Internacional del Trabajo que la OIT celebra anualmente. Una vez adoptada una norma, sus Estados Miembros están obligados, según la Constitución de la OIT, a remitirla para su consideración a sus autoridades competentes (normalmente el Parlamento). En el caso de los convenios, esto implica considerar su ratificación. Si el Parlamento lo ratifica, el convenio normalmente entra en vigor en ese país un año después de la fecha de su ratificación. Los países ratificantes se comprometen a aplicar el convenio en su legislación y prácticas nacionales, y a enviar regularmente a la OIT informes sobre su implementación. La OIT ofrece asistencia técnica, cuando resulta necesario. También es posible iniciar procedimientos de reclamación y queja contra Estados Miembros que no cumplen con los Convenios que han ratificado.





En numerosos países, los trabajadores y trabajadoras de ATS no gozan del derecho a la huelga o si lo tienen, está seriamente limitado. Aún peor, en algunos países, se prohíbe específicamente a los trabajadores/as de ATS obtener protección sindical. Más recientemente, algunos gobiernos - incluidos países democráticos - han intentado tomar medidas hacia la militarización de su espacio aéreo nacional.

Esta publicación online pretende ofrecer a los sindicatos ATS afiliados a la ITF información sobre los niveles de servicios mínimos y el derecho de huelga en su sector. Gracias a esta información, los sindicatos podrán defender mejor y mejorar los derechos de sus miembros, en el marco de su sistema jurídico nacional.

¿Cuál es el principio fundamental del derecho de huelga?

La huelga es un medio fundamental por el cual los trabajadores y sus organizaciones pueden promover y defender sus intereses sociales y económicos.

El derecho de huelga constituye un corolario indispensable del derecho de asociación sindical protegido por el Convenio núm. 87. Se deriva del derecho de las organizaciones sindicales a formular sus programas de actividades, para defender los intereses económicos y sociales de sus miembros.

Sin embargo, según la OIT, el derecho de huelga no es absoluto. Puede estar sujeto a determinadas condiciones o limitaciones jurídicas y puede incluso ser prohibido en circunstancias excepcionales (Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del

Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87), artículo 3; Estudio General sobre la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva, párrafo 151).

En la mayoría de los casos, un paro laboral se debe considerar una huelga. Hay otras modalidades de acciones, que paralizan o reducen la actividad económica de la empresa, como el trabajo a ritmo lento o la huelga de celo, que pueden o no ser comparables a la huelga y estar protegidas por ley. Los órganos supervisores de la OIT consideran justificadas esas limitaciones legales, solo cuando dejan de ser pacíficas.

Posibles exclusiones al derecho de huelga

En algunos países, los trabajadores y trabajadoras del sector público y privado disfrutaban del derecho de huelga, independientemente de si el paro laboral tiene repercusiones para el interés público. Otros países niegan el derecho de huelga a los funcionarios o empleados que trabajan en servicios esenciales. En muchos países se prohíbe la huelga en situaciones de emergencia [Véase Recopilación de 2006].

Funcionariado

Los funcionarios públicos, como otros trabajadores y trabajadoras, tienen derecho a sindicalizarse. No obstante, en los principios de libertad sindical se reconoce que a los funcionarios públicos de alto rango que están ejerciendo la autoridad en nombre del Estado puede negárseles el derecho de huelga (Estudio General, párrafo 158). Esta prohibición del derecho a la huelga puede incluir a miembros de la judicatura y a funcionarios que trabajan en

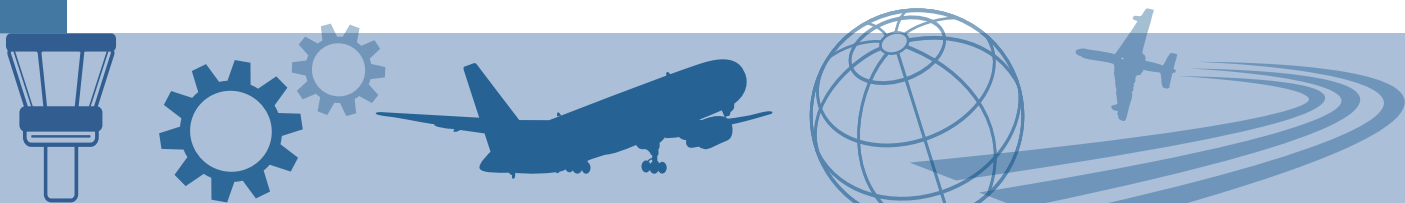
la administración de justicia, pero no puede extenderse a los funcionarios públicos en general, ni a los empleados públicos que trabajan en empresas de propiedad estatal de carácter comercial e industrial (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, párrafos 537 y 532).

En algunos países, los trabajadores y trabajadoras de ATS son funcionarios públicos y, debido a ello, se les niega el derecho de huelga. Esta limitación legislativa contraviene los principios de la OIT relativos al derecho de huelga, ya que afecta a un grupo de empleados públicos que trabaja en una empresa comercial o industrial de propiedad estatal.

Servicios esenciales y situaciones de emergencia

Las leyes nacionales suelen imponer algún tipo de limitación al derecho de huelga en ciertas actividades, normalmente definidas como servicios esenciales. Los órganos de supervisión de la OIT consideran admisible limitar o prohibir el derecho de huelga en los servicios esenciales, cuando su interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población (Estudio General, párrafo 159).

En este sentido, la legislación puede establecer una definición general de qué son los servicios esenciales y dejar su interpretación en casos específicos en manos de una autoridad pública o de los tribunales. También puede establecer un procedimiento para determinar cuándo se considera 'servicio esencial' una actividad, a veces con





la participación de las organizaciones representantes de empleadores y de trabajadores. En algunos casos, la legislación incluye una lista de actividades consideradas servicios esenciales, en los que se prohíbe detener la actividad laboral.

Determinar qué servicios se consideran esenciales en cada caso es un asunto delicado. Por ejemplo, en muchos países, la interrupción de un servicio concreto puede no suponer un peligro para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, mientras que, en otros países, ese mismo servicio podría resultar esencial, debido a sus condiciones particulares. A modo de ejemplo, los servicios marítimos o portuarios pueden ser considerados esenciales en una isla muy dependiente de estos para recibir sus suministros básicos, mientras pueden no considerarse esenciales en la mayoría de los países.

Más aún, las repercusiones de una huelga pueden depender de su duración. Un paro de unos pocos días puede plantear pocos problemas, mientras uno de varias semanas o meses puede provocar problemas graves para la población afectada (por ejemplo, en los servicios de recogida de basuras).

En vista de lo dicho hasta ahora, algunos países confían a una autoridad específica la potestad de declarar esencial un servicio o de prohibir una huelga en un servicio o actividad, cuando su duración genera una situación similar a la de una emergencia para toda o parte de la población.

Las directrices más recientes y detalladas emitidas por

la Oficina Internacional del Trabajo (Estudio General de 2012 sobre los Convenios Fundamentales), disponen:

Los órganos de control de la OIT han considerado que los trabajadores deberían poder realizar huelgas en un gran número de servicios en los sectores públicos y privados, incluidos... en los servicios de transporte aéreo y de aviación civil.

Esta afirmación se basa en ocho casos examinados en ocho países en los últimos dos años.

La OIT no considera la aviación civil un servicio esencial

Es más, la Comisión de Libertad Sindical de la Junta de Administración de la OIT confiere una importancia específica a la protección de los derechos de los trabajadores de las aerolíneas internacionales, a saber:

La prohibición de actividades sindicales en las aerolíneas internacionales constituye una grave violación de la libertad sindical. [Véase Recopilación de 2006].

Según la OIT, se pueden considerar esenciales los siguientes servicios:

- el sector hospitalario
- los servicios de electricidad
- los servicios de abastecimiento de agua
- los servicios telefónicos
- la policía y las Fuerzas Armadas
- los servicios de bomberos
- los servicios penitenciarios públicos o privados
- el suministro de alimentos a los alumnos en edad escolar y la limpieza de los establecimientos escolares
- el control de tráfico aéreo

[Véase Recopilación de 2006].

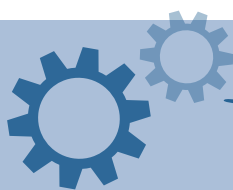
Por otro lado, los órganos de control de la OIT consideran que, cuando el derecho de huelga ha sido limitado o suprimido, los trabajadores afectados deben gozar de garantías adecuadas en caso de llegarse a un bloqueo, como unos procedimientos de conciliación y arbitraje en los que confíen las partes afectadas.

En estos casos, es fundamental que las partes puedan participar en la determinación e implementación del procedimiento, que debe contar con las suficientes garantías de imparcialidad y rapidez.

Los laudos arbitrales deberían ser vinculantes para ambas partes y, una vez emitidos, deberían implementarse de manera rápida y completa (Estudio General, párrafo 164).

En síntesis, la OIT requiere garantías compensatorias para los servicios esenciales, como un sistema de arbitraje. Las partes deben tener confianza en este sistema de arbitraje, es decir, que debe ser imparcial y también parecerlo, y las organizaciones afectadas deberían tener poder de seleccionar a sus miembros.

Sin el establecimiento de dichas garantías compensatorias, cualquier limitación impuesta al derecho de huelga será contraria a los principios de la OIT sobre el derecho de huelga. En países en los que los sindicatos ATS disfrutaban del derecho de huelga, su simple retirada contraviene los principios de la OIT relativos al derecho de huelga.





En muchos casos, en los servicios de navegación aérea, los gobiernos han amenazado con limitar o eliminar el derecho de huelga durante el curso de una huelga.

La opinión de la OIT con respecto a los cambios introducidos en el derecho de huelga durante una huelga, es la siguiente:

Si se prohíben las huelgas durante la vigencia de los convenios colectivos, esta restricción debe ser compensada con el derecho de recurrir a mecanismos imparciales y rápidos, con arreglo a los cuales puedan examinarse las quejas individuales o colectivas sobre la interpretación o la aplicación de los convenios colectivos; este tipo de mecanismos no sólo permite resolver durante la vigencia de los convenios las inevitables dificultades de aplicación y de interpretación que puedan surgir, sino que también tiene la ventaja de preparar el terreno para las rondas de negociaciones futuras, dado que permite determinar los problemas que se han planteado durante el período de validez del convenio colectivo de que se trate. (Véase 330. informe, caso núm. 2208, párrafo 601).

Servicios mínimos

Para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas de la población durante una huelga, se puede introducir una disposición relativa al mantenimiento de unos servicios mínimos. La interrupción de dichos servicios mínimos no sería tan perjudicial para el público como para justificar una prohibición total de las

huelgas. También pueden exigirse unos servicios mínimos, en lugar de una prohibición total de las huelgas, para los servicios esenciales en sentido estricto. (Estudio General, párrafos 160-162).

La Recopilación sobre Libertad Sindical referida arriba dispone, en su párrafo 606:

El establecimiento de servicios mínimos en caso de huelga sólo debería poder ser posible en: 1) aquellos servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población (servicios esenciales en el sentido estricto del término); 2) en aquellos servicios no esenciales en el sentido estricto en los que huelgas de una cierta extensión y duración podrían provocar una situación de crisis nacional aguda tal que las condiciones normales de existencia de la población podrían estar en peligro, y 3) en servicios públicos de importancia trascendentales.

El mismo documento dispone, en su párrafo 612:

En la determinación de los servicios mínimos y del número de trabajadores que los garanticen deberían poder participar no sólo las autoridades públicas, sino también las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas. En efecto, ello no sólo permite un ponderado intercambio de puntos de vista sobre lo que en una situación concreta puede considerarse como servicios mínimos limitados a lo estrictamente indispensable, sino que también contribuye a garantizar que el alcance

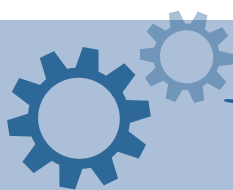
de los servicios mínimos no tenga por resultado que la huelga sea inoperante en la práctica en razón de su escaso impacto, así como a disipar posibles impresiones de las organizaciones sindicales en el sentido de que una acción de huelga se ha visto frustrada en razón de servicios mínimos concebidos demasiado ampliamente y fijados unilateralmente.

Estos dos párrafos dejan claro que los servicios mínimos sólo deberían aplicarse cuando se cumple una de las tres condiciones mencionadas arriba. Y, en caso de que deban introducirse los servicios mínimos, estos no deberían negar totalmente el efecto de la acción colectiva y se debería intentar negociar cuál será el nivel de los servicios mínimos.

En algunos países (incluidos los democráticos) las disposiciones relativas a los servicios mínimos en el sector ATS suponen una prohibición de hecho del derecho de huelga. Este mal uso de los servicios mínimos contraviene los principios de la OIT relativos al derecho de huelga.

Es más, si su sindicato desea participar en la definición de dichos servicios, junto con empleadores y autoridades públicas, debería poder hacerlo. Denegar esta demanda al sindicato constituye un incumplimiento de los principios de la OIT relativos al derecho de huelga.

Por último, no se deben entablar negociaciones sobre la definición y organización del servicio mínimo durante un conflicto laboral. Esto es con el fin de velar por que las partes





analicen el asunto con objetividad e imparcialidad.

¿Qué deberían hacer los sindicatos?

Basándonos en las amargas experiencias de las afiliadas de ATS de la ITF en distintas partes del mundo, hay muchas cuestiones a las que deberían estar atentos:

- Busquen siempre un buen asesoramiento legal local, antes de adoptar cualquier acción. Si necesitan información sobre la situación internacional, no duden en contactar con la Sección de Aviación Civil de la ITF en: aviation@itf.org.uk
- En muchos países en desarrollo, e incluso en algunos países industrializados, la falta de infraestructuras y mantenimiento de los ATS va de la mano de los conflictos sobre las condiciones laborales. Sin embargo, tengan mucho cuidado al hacer públicas sus preocupaciones con respecto a la seguridad, ya que se trata de cuestiones extremadamente sensibles para las empresas, gobiernos y opinión pública. A lo largo de los últimos años, algunos proveedores de servicios de navegación aérea han reaccionado a este tipo de declaraciones sindicales despidiendo a líderes y activistas del sindicato. Elaboren un plan estratégico muy bien pensado, para abordar los problemas relacionados con la seguridad.
- Cuando hagan alguna declaración pública tengan presente que todo debe ser muy preciso y ajustado a la legalidad. Una vez más, pidan asesoramiento local y encarguen a un representante legal que

revise la redacción de su texto.

- Independientemente de la acción que decidan ustedes, no olviden informar a la Sección de Aviación Civil de la ITF cuando prevean que puede estallar un conflicto importante. Enviénnos toda la información sobre los antecedentes, antes de que comience la crisis. Con demasiada frecuencia las peticiones de acción y de apoyo se realizan cuando el conflicto está ya tan avanzado que las posibilidades de intervención internacional efectiva son limitadas.

