
ARTÍCULO
SOBRE
TEMA JURÍDICO

LA HUELGA POLÍTICA, ¿ES UN DERECHO?

Miguel F. Canessa Montejó

Introducción

La huelga es un hecho social que ingresó a los sistemas jurídicos, pero sigue manteniendo su carácter polémico. Lo evidencia la particularidad de que el propio ordenamiento jurídico reconozca que los trabajadores puedan ejercitar un derecho que provoque daño a su empleador. Este carácter polémico se acrecienta con la huelga política. Su materialización ha tenido, en muchos casos, como objetivo cuestionar el ordenamiento jurídico y, en otros, inclusive derribar el sistema político vigente. Sin embargo, al lado de esto, la huelga política también se ha dirigido a defender derechos reconocidos por el sistema jurídico que eran vulnerados por el Estado o a cuestionar políticas económicas que afectaban directamente el empleo o los salarios de los trabajadores. Por ello, no resulta fácil definir si la huelga política se encuentra incluida dentro del reconocimiento al derecho de huelga o, por el contrario, la huelga política no es un derecho, sino un abuso del derecho o, lo que es peor aún, es un delito.

En el presente trabajo pretendemos aportar algunos elementos que puedan contribuir a analizar el tema. Para ello hemos considerado oportuno dividirlo en cuatro apartados. Los dos primeros se concentran en el análisis de la huelga política en los debates político y jurídico respectivamente. Ellos buscan elaborar un marco conceptual sobre la materia. En el tercero se estudia la huelga política en el Derecho Internacional, con especial referencia a los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo. El cuarto desarrolla el tema de la huelga política dentro de dos ordenamientos

constitucionales: el español y el peruano; ello, con la finalidad de contextualizarlo en sistemas jurídicos nacionales. Finalmente plantearemos, a manera de reflexión final, un balance sobre la huelga política y su regulación.

Desde el inicio, la huelga se convierte en una herramienta de lucha de los trabajadores contra los gobiernos.

I

La huelga aparece en el escenario social acompañando al proceso productivo capitalista. La concentración de trabajadores en la producción permite

que se reconozcan tanto intereses comunes como contrapuestos entre trabajadores y empleadores. La confrontación de intereses entre los actores sociales se ubica dentro de la propia relación laboral. En muchos casos, esa confrontación se materializa con la abstención deliberada de los trabajadores de sus puestos de labores; provocando la detención del proceso productivo y un daño material a su empleador. Todo esto con el objetivo de presionar por reivindicaciones salariales y mejoras en sus condiciones de trabajo. Para los trabajadores, la huelga adquirió una importancia sustancial para el incremento de sus niveles de vida. Sin embargo, la propia dinámica de la huelga no podía reducirse al ámbito laboral, sino que también irrumpe en el escenario político. Desde el inicio, también la huelga se convierte en una herramienta de lucha de los trabajadores contra los gobiernos. La huelga dejó de tener tan sólo un carácter laboral para tener también un carácter político. La conflictividad de las relaciones laborales rompió las paredes de las fábricas y se desarrollaron también en las calles. La relación contractual laboral dejó de ser una relación privada para adquirir relevancia social y política.

No pretendemos aquí mostrar las etapas históricas de la huelga, sino evidenciar que desde el inicio resultaba

difícil ubicar a las huelgas estrictamente en el plano laboral. La intervención del Estado para restringirlas obedecía no sólo porque afectaban el proceso productivo, sino también porque cuestionaban el ordenamiento jurídico. Las huelgas representaban la desobediencia al Estado por medio de una acción social concertada de los trabajadores. A pesar de su prohibición y tipificación como delito, los trabajadores la continuaron ejerciendo.

Si la huelga resultaba eficaz como arma de los trabajadores en el plano laboral, también lo era en el plano político. La huelga laboral podía ser concertada por los trabajadores como lucha reivindicativa en el plano social, es decir, ya no se trataba de una huelga aislada al interior de la empresa, sino que era la expresión del malestar de los trabajadores en el plano social. La huelga política se convierte en la huelga generalizada de la clase trabajadora: es la huelga general o de masas dirigida contra el gobierno.

Los anarquistas y los marxistas, que reivindicaron el protagonismo de la clase obrera en las luchas sociales, son los que mejor analizan la huelga política como un arma política del proletariado contra el Estado y la burguesía¹.

Entre los anarquistas, GEORGE SOREL fue su mejor representante para este tipo de análisis. En SOREL, existen dos clases de huelgas generales: la huelga general política y la huelga general proletaria. La primera se dirige a presionar al Estado por reivindicaciones sociales sin pretender derribar al gobierno. Mientras que la segunda tiene por finalidad tomar el poder del Estado. En ambos tipos de huelga política, los trabajadores en conjunto paralizan las labores productivas, lo que marca sustancialmente la diferencia es el objetivo trazado tras la medida. En el esquema soreliano, la huelga general política carece de un carácter revolucionario, se trata de una presión concertada de los trabajadores para modificar parcialmente su situación. En cambio, la huelga general proletaria es la que busca arrebatarse a la burguesía el control del Estado (SOREL 1976: 229-235). Tenemos la primera formulación que diferencia a la huelga política en sentido estricto y la

huelga insurreccional. Es posible establecer distinguos dentro de la huelga política; ya no sólo es distinta de la huelga laboral sino que también encontramos subtipos dentro de ella.

Frente a la propuesta anarquista, los marxistas se oponen a que los trabajadores sean lanzados irresponsablemente a una lucha frontal contra el Estado sin contar previamente con una organización madura y cohesionada. Se requiere fortalecer los sindicatos y, especialmente, el partido del proletariado: el partido socialista. En el esquema marxista hay un rol complementario entre la actividad sindical y la actividad política en el parlamento; en ambos espacios la estrategia política es lograr que los trabajadores organizados conquisten el poder del Estado. El trabajo político de los trabajadores debe ser ganar espacios dentro de los parlamentos y lograr coparlos; por ello se pospone cualquier estrategia política que privilegie la huelga general.

Esta situación se modificó con la experiencia de la Revolución Rusa de 1905, en la que los trabajadores rusos por medio de grandes huelgas y movilizaciones lograron jaquear al régimen zarista. Aunque las huelgas generales rusas fracasaron luego de un largo período de conflictividad social, introdujeron en el debate teórico de los marxistas las potencialidades de la medida sindical. La abanderada de esta acción sindical fue ROSA LUXEMBURGO, con su famoso libro "Huelga de masas, partido y sindicato", generando un importante debate político con Karl KAUTSKY, indiscutible heredero ideológico de Marx y Engels. Este debate resultó esclarecedor dentro de los partidos marxistas europeos de la época.

Para ROSA LUXEMBURGO la huelga política de masas puede servir como un arma eficaz para la conquista de derechos y condiciones políticas en favor de los trabajadores. Para ello se requiere la coordinación entre partido y sindicatos que lo implementen por medio de «un paro masivo y único del proletariado industrial, emprendido con ocasión de un hecho político de mayor alcance» (1974: 14). La huelga de masas adquiere en LUXEMBURGO un rol activo; no sólo un elemento de defensa de los trabajadores, sino también un mecanismo de conquista política.

LUXEMBURGO admite que resulta difícil desarrollar un plan predeterminado para su ejecución, porque las circunstancias que lo provocan provienen de sucesos imprevisibles. Por ello demanda que el partido socialista asuma la dirección política de la huelga de masas, es decir, que proporcione una

¹Nos parece oportuno hacer un breve repaso del pensamiento anarquista y marxista sobre la huelga política. Estas dos ideologías que acompañaron a los trabajadores en las luchas obreras del siglo XIX y XX tuvieron una directa influencia sobre el movimiento obrero. En este trabajo no pretendemos ser muy exhaustivos con los planteamientos políticos de los anarquistas y los marxistas, sino tan sólo resaltar los vínculos entre la práctica de la huelga política y el pensamiento de estas dos ideologías.

orientación a la lucha política de los trabajadores. Asimismo, LUXEMBURGO reconoce que no es posible implementar una huelga de masas que sólo incluya a los trabajadores organizados sindicalmente, sino que se requiere la participación de todos los trabajadores en una gran acción revolucionaria del proletariado.

En ROSA LUXEMBURGO, hay una causalidad recíproca entre el conflicto político y el conflicto económico que la huelga de masas reúne. No se puede distanciar uno del otro. Cada huelga laboral forma parte de la lucha obrera y actualiza el crecimiento del movimiento obrero revolucionario. «La revolución y la huelga de masas son conceptos que en sí mismos constituyen únicamente la forma exterior de la lucha de clases y sólo tienen sentido y contenido en relación a situaciones políticas bien determinadas» (1974: 12). Por eso resulta entendible su formulación de que «en realidad no es la huelga de masas la que produce la revolución, sino la revolución la que produce la huelga de masas» (1974: 57-58). Pero LUXEMBURGO no cae en un determinismo mecanicista en que la implementación de la huelga de masas asegura el éxito revolucionario. Es lo suficiente ponderada para reconocer las debilidades internas de la medida. «La huelga de masas no es un medio capaz de hacer milagros, que asegura el éxito bajo cualquier circunstancia. Sobre todo, la huelga de masas no debe ser contemplada como el único medio mecánico utilizable para la presión política, que puede ser empleado artificiosa y asépticamente, según una receta preestablecida. La huelga de masas no es más que la forma exterior de la acción, que tiene su desarrollo interno, su lógica, su agudización, sus consecuencias, en íntima relación con la situación política y con su desarrollo ulterior. La huelga de masas, particularmente como una corta y única huelga demostrativa, no es por cierto la última palabra de la campaña política iniciada» (AA.VV. 1975: 122).

En su pensamiento político se despoja de la tradicional visión marxista de que la acción parlamentaria se privilegia sobre la acción sindical. No es que una anula a la otra, sino que ambas deben complementarse. «Si detrás de nuestra actividad legal y parlamentaria no está la violencia de la clase obrera, siempre dispuesta a entrar en acción en el momento oportuno, la acción parlamentaria de la socialdemocracia se convierte en un pasatiempo tan espiritual como extraer agua con una espumadera» (AA.VV. 1975: 110).

Aquí LUXEMBURGO coloca la violencia al lado de la acción sindical: una violencia que se justifica porque

el Estado y la burguesía recurren a ella también para enfrentarse a los trabajadores. «Si un “libre ciudadano” es encerrado por otro ciudadano contra su voluntad, por coacción, en un sitio estrecho e inhabitable, y si lo detienen allí durante algún tiempo,

“Lo que se presenta ante
nuestra vista como legalidad
burguesa, no es otra cosa
que la violencia de la
clase dirigente, erigida de
antemano como norma
imperativa.”

todo el mundo comprende que es un acto de violencia. Pero en cuanto la operación se efectúa en virtud de un libro impreso, llamado Código Penal, y ese sitio se llama “cárcel real prusiana”, se transforma en un acto de la legalidad pacífica. Si un hombre es forzado por otro, y contra su voluntad, a matar sistemáticamente a sus semejantes, es un acto de violencia. Pero en cuanto se llama “servicio militar”, el buen ciudadano se imagina respirar en medio de una paz y legalidad completas(...). En una palabra, lo que se presenta ante nuestra vista como legalidad burguesa, no es otra cosa que la violencia de la clase dirigente, erigida de antemano como norma imperativa. En cuanto los diferentes actos de violencia han sido fijados como norma obligatoria, la cuestión debe reflejarse al revés en el cerebro de los juristas burgueses, del mismo modo que en los de los oportunistas socialistas: el “orden legal” como una creación independiente de la “justicia”, y la violencia del estado como una simple consecuencia, como una “sanción” de las leyes. En realidad, la legalidad burguesa (y el parlamentarismo en cuanto legalidad en devenir), por el contrario, no es más que una formación social determinada de la violencia política de la burguesía, que florece sobre su fundamento económico» (AA.VV.1975: 109-110).

Para ROSA LUXEMBURGO, no se puede dejar de lado la violencia como recurso que deben usar los trabajadores dentro de la lucha de clases. «No obstante, esto no quiere decir que la violencia haya sido desechada de una vez por todas, ni que las revoluciones violentas hayan sido repudiadas como medio de lucha del proletariado y que el parlamentarismo haya sido proclamado el único método de la lucha de clases. Muy por el contrario, la violencia es y sigue siendo el último medio de la

clase obrera, la ley suprema, ora latente, ora actuante, de la lucha de clases. Y si nosotros “revolucionamos” los cerebros con nuestra actividad parlamentaria y nuestro trabajo, lo hacemos para que en caso de necesidad, la revolución baje de las cabezas a los puños» (1975: 114).

Podríamos resumir que para ROSA LUXEMBURGO la huelga general adquiere una centralidad en la estrategia política de las luchas obreras. Su implementación debe estar diseñada dentro de la gran estrategia revolucionaria de la toma del poder por los socialistas. La huelga de masas no puede reducirse simplemente a una herramienta defensiva que guardan los obreros para enfrentar ataques que provengan del gobierno o intentos por reducir los derechos políticos conquistados por los trabajadores. Pero la propuesta de LUXEMBURGO no es la única que se discute dentro de la socialdemocracia de principios del siglo XX. Junto a ella podemos encontrar las propuestas de KARL KAUTSKY y EDUARD BERNSTEIN.

KARL KAUTSKY inicialmente apoya los planteamientos de ROSA LUXEMBURGO, pero luego se enfrasca en una dura polémica con ella sobre el rol de la huelga de masas en la estrategia política del partido socialista alemán. Para KAUTSKY existen dos tipos de huelgas: la huelga política, que es un medio de coerción contra el gobierno; y la huelga económica, que se dirige contra el empleador. Ambas huelgas pueden entremezclarse por su propia dinámica. «Está claro que un movimiento huelguístico puede entrecruzarse con otro, que puede tomar en su desarrollo distintas formas que no se pueden prever. Una huelga demostrativa puede transformarse en un lock-out o en una huelga coercitiva, una huelga económica aislada puede tomar las dimensiones de una huelga de masas de solidaridad y finalmente alcanzar significado político. Una huelga de masas política triunfante puede arrastrar detrás suyo ramificaciones económicas aisladas. Todo esto no impide que haya tipos muy distintos de huelga, y que en nuestras condiciones haya de sopesar cuidadosamente el carácter y el tipo de una huelga al comenzarla, así como las metas y objetivos que le quieren fijar» (AA.VV. 1975: 207). En KAUTSKY, la huelga de masas adquiere el objetivo de desorganizar al poder del gobierno por medio de una acción coordinada de los trabajadores. «La eficacia de la huelga de masas consiste en obligar al estado al más extraordinario despliegue de fuerzas, al mismo tiempo que paraliza sus instrumentos de poder. Esto se logra por su misma masividad. Su efecto es tanto mayor cuanto es la incorporación a

la huelga del proletariado asalariado; no sólo en las grandes ciudades y en las zonas industriales sino también en los pueblos fabriles más apartados. Sería especialmente efectiva si también se le incorporasen los trabajadores rurales de las grandes propiedades» (AA.VV. 1975: 216).

Más allá del gran despliegue que significa el ejercicio de la huelga de masas, KAUTSKY se aleja de la posición de LUXEMBURGO cuando sostiene que su acción sólo debe desarrollarse cuando los trabajadores son agredidos por el Estado, es decir, se trata de una acción defensiva y no ofensiva. Esto significa reducir ampliamente el ámbito de aplicación de la huelga general dentro de una estrategia política. «Cuando el congreso partidario de Jena reconoció a la huelga de masas, por lo menos en el sentido de una huelga de presión, como uno de nuestros medios de lucha y de ese modo declaró posible que en algún momento pasemos de la estrategia del desgaste a la estrategia del asalto directo, sólo tomó en consideración el primero de los casos que se acaban de desarrollar: la amenaza a nuestra base por el enemigo, que haga imposible nuestra lucha tal como lo llevamos hasta ahora, es decir la supresión de los derechos electorales para el Reichstag o de otras condiciones vitales para las organizaciones y la propaganda proletaria» (AA.VV. 1975: 139).

La estrategia del desgaste postulada por KAUTSKY consiste en una presión constante y ascendente de los obreros sobre el Estado, pero sin un enfrentamiento directo. Se trata de un proceso continuo de enfrentamientos pero que no se resuelve en una sola lucha decisiva que decida al vencedor. En cambio, la estrategia del asalto directo supone el enfrentamiento

La huelga de masas no puede reducirse simplemente a una herramienta defensiva que guardan los obreros para enfrentar ataques que provengan del gobierno.

directo entre los trabajadores y el Estado burgués en un combate decisivo. Para KAUTSKY, la huelga de masas se puede implementar cuando la estrategia del desgaste no cumple su rol. Sin embargo, esto sólo puede ocurrir en circunstancias muy especiales y extremas. «En ciertas circunstancias las huelgas de masas puede convertirse en un medio para desplazar

la lucha política del proletariado de la estrategia de desgaste a la estrategia del asalto directo, cuando la primera se vuelve insuficiente o imposible» (AA.VV. 1975: 137). Asimismo, la huelga de masas no está dirigido a destruir el poder del Estado, sino obligar a un gobierno a ceder en una determinada cuestión o su sustitución por un gobierno más dialogante. El objetivo de la lucha política es la conquista del poder del Estado mediante la obtención de la mayoría en el parlamento y el ascenso del parlamento al dominio del gobierno. De ninguna manera se pretende destruir el poder del Estado (AA.VV. 1976: 120-121).

Los temores de KAUTSKY en implementar la huelga de masas provienen de que no se puede asegurar el éxito de la medida. Esto puede suponer un grave retroceso al avance de los obreros en su lucha por controlar el Estado. «Cuál habrá de ser finalmente el resultado de la lucha entre las tendencias encontradas, no se puede predecir. La teoría puede solamente prever la agudización de la lucha de clases, no sus resultados en cada caso. Esto depende de situaciones que nadie puede siquiera sospechar de imponderables, que nadie está en condiciones de sopesar, y también de la astucia y decisión tanto de un bando como del otro. Dependerá de la energía con que libremos cada lucha en la que estemos implicados, de la habilidad con la cual sepamos evitar el ser llevado a pruebas de fuerza por el adversario o por los impacientes en nuestras filas, para las cuales aún no estamos preparados» (AA.VV. 1976: 100-101).

Al lado de estos criterios, EDUARD BERNSTEIN representa dentro de los socialistas la posición más moderada sobre el tema. Privilegia la acción parlamentaria sobre la acción sindical. Esta simplemente sirve de soporte a la acción del partido socialista. La huelga con fines políticos cumple ese rol claramente, pero jamás dentro de una opción de derrumbe del gobierno o toma del poder por los trabajadores. En BERNSTEIN, la democracia burguesa posibilita la materialización de las conquistas sociales de los trabajadores. Ello significa que la huelga se desenvuelve dentro de ese marco democrático. Rechaza que la huelga política pueda adquirir un carácter insurreccional.

Para BERNSTEIN, «allí donde los obreros gozan del pleno derecho de sufragio democrático y han adquirido una conciencia de clase, plantearán al Estado exigencias cada vez mayores de índole cultural, que harán necesaria la dedicación de mayores fondos también. (...) La repercusión social del sufragio universal (a la que durante mucho tiempo no se había concedido la debida importancia

incluso por parte de muchos socialistas) se ha hecho de tal manera evidente que también Marx y Engels, que en modo alguno eran contrarios a los derechos democráticos, pero que en una determinada época querían saber bien poco de la lucha por el sufragio universal acabaron por convencerse de que esta lucha era absolutamente justa: de que el sufragio democrático constituye el gran resorte que puede utilizar la clase obrera para conseguir mayores derechos, así como más medidas con vistas a reformar la sociedad» (1990: 156-157).

En medio de estas posturas marxistas, la huelga general adquiere importancia para la desenvoltura de las luchas obreras y las conquistas de derechos: desde una huelga de masas que se dirija al enfrentamiento decisivo con el Estado o una huelga general que defienda los derechos conquistados por los trabajadores o la huelga política que sirva de soporte a la actividad parlamentaria. Todas ellas se encuentran fuera de la esfera de la huelga tradicional o laboral. Existe como objetivo una pretensión política de los trabajadores y no se reduce simplemente al conflicto de la relación laboral. Con este bagaje ideológico se desenvolvió el ejercicio de la huelga.

Como señalamos en párrafos anteriores, desde el Derecho se dio inicialmente una repuesta represiva hacia el ejercicio de la huelga, calificándola como delito. Sin embargo, la represión penal no pudo refrenar que los trabajadores continuarán ejerciéndola, por lo que se pasó a una etapa de tolerar su existencia. Finalmente, los ordenamientos jurídicos le reconocieron a la huelga laboral la calificación de derecho, marginando de ese marco normativo a la huelga política.

Para WALTER BENJAMIN, ese nuevo tratamiento jurídico de la huelga representa, en realidad, el esfuerzo del Estado por someter a la huelga a un marco de regulación. Si no es posible suprimirlo resulta preferible limitarlo dentro del marco de la ley. La violencia con la que viene impregnada la huelga resulta intolerable para el monopolio que pretende ejercer el Estado². «El derecho considera que la violencia en manos de personas individuales

²BENJAMIN reconoce que la huelga no necesariamente se materializa con violencia; sin embargo, la violencia de la huelga se «asoma cuando la reanudación de la actividad interrumpida, desde una posición de principio, se liga a condiciones que nada tienen que ver con la actividad o que significan modificaciones exteriores a ella. En este sentido el derecho de huelga representa, desde la perspectiva del sector laboral enfrentada a la violencia del Estado, un derecho de utilización de la violencia al servicio de ciertos fines.» (1999: 27).

constituye un peligro para el orden legal. ¿Se reduce acaso este peligro a lo que pueda abortar los fines de derecho y las ejecutivas de derecho? De ninguna manera. De ser así no se juzgaría la violencia en general sino sólo aquella que se vuelva contra los fines de derecho. Se dirá que un sistema de fines de derecho no logrará sostenerse allí donde fines naturales puedan ser aún perseguidos de forma violenta. Pero eso, planteado así, no es más que un mero dogma. En cambio, podría tal vez considerarse la sorprendente posibilidad de que el interés del derecho, al monopolizar la violencia de manos de la persona particular no exprese la intención de defender los fines de derecho, sino, mucho más así, al derecho mismo. Es decir, que la violencia, cuando no es aplicada por las correspondientes instancias de derecho, lo pone en peligro, no tanto por los fines que aspira alcanzar, sino por su mera existencia fuera del derecho» (BENJAMIN 1999: 26-27). Entonces cuando el Estado reconoce que los sindicatos son los únicos sujetos de derecho a quienes se les concede un derecho a la violencia es dentro de este marco (BENJAMIN 1999: 27).

Asimismo, la marginación de la huelga política dentro del reconocimiento jurídico proviene de la contradicción que supondría reconocer que los trabajadores puedan presionar al Estado por medio de un derecho. «Dicha contradicción de objetivos se manifiesta en toda su agudeza en la huelga general revolucionaria. Los trabajadores se escudarán siempre en su derecho de huelga, mientras que el Estado la considerará un abuso de ese derecho por no haber concebido “así”, por violar la vigencia de sus disposiciones extraordinarias. El Estado puede alegar que un paro simultáneo de todos los sectores, a pesar de no existir para todos ellos un motivo justificado por las previsiones del legislador, es contrario al derecho. Esta diferencia de interpretación ilustra la contradicción práctica del estado del derecho, y que consiste en que el Estado reconoce una violencia, cuyos fines naturales le son indiferentes, excepción hecha del caso grave de la huelga general revolucionaria a la que se opone vehementemente. No puede, no obstante, pasarse por alto, que bajo ciertas condiciones y aunque parezca paradójico a primera vista, un comportamiento es violento aun cuando resulte del ejercicio de un derecho» (BENJAMIN 1999: 27-28).

De igual forma MARIA OLGA SANCHEZ sostiene que: «en ningún caso el poder ha visto la huelga útil socialmente, pero su castigo no ha surtido ningún efecto para suprimirla. Es, por ello, un mal inevitable. Su reconocimiento como derecho y su

supuesta protección pretende limitar su ejercicio a un ámbito estrictamente negocial entre empresario y trabajadores. Es más, limitaciones tales como las derivadas del criterio de proporcionalidad de sacrificios, la organización de la empresa, el deber de lealtad y respeto (...), están presumiendo una igualdad de partes que no se da en la relación de trabajo y en cuya realidad contraria encuentra su acomodo el derecho de huelga. De esta manera, el reconocimiento de la huelga como derecho supone una de las formas de domesticar un fenómeno que está consolidado por la vía de los hechos, evitando los peligros que la misma comporta en tanto puede suponer una alteración del orden establecido» (1997: 175).

Luego de este breve recorrido sobre la huelga política dentro del debate político, nos parece apropiado analizarla dentro del contexto de la Doctrina Jurídica, en especial, por el Derecho del Trabajo.

II

En el plano jurídico, la huelga laboral ha recibido diferentes definiciones, pero se pueden agrupar en dos criterios: un concepto amplio y otro restringido.

En el concepto amplio de huelga, un significativo número de juristas coinciden en que se trata de una perturbación del proceso productivo, que principalmente se materializa con la abstención o cesación temporal de las labores acordada por los trabajadores con la finalidad de defender sus intereses (DE LA VILLA, GARCIA BECEDAS y GARCIA-PERROTE 1991: 451; PALOMEQUE Y ALVAREZ DE LA ROSA 2000: 543-544).

En primer lugar, la huelga sería toda perturbación del proceso productivo provocado por los trabajadores, que mayormente se materializa con la cesación temporal de sus labores. Esto significa que hay un abanico amplio de modalidades de huelga que pueden ejercitar los trabajadores, en tanto signifiquen una perturbación del proceso productivo. En segundo lugar, la huelga es una acción colectiva concertada por los trabajadores. Si bien se reconoce que el titular del derecho es el trabajador y es él quien decide a participar, se requiere en su ejercicio de la acción colectiva de los trabajadores. En tercer lugar, el objetivo o finalidad de la huelga es defender los intereses de los trabajadores, que son definidos por los propios trabajadores y no viene prescrito por la norma. En cuarto lugar, la defensa de los intereses de los trabajadores no restringe su acción colectiva

exclusivamente al empleador, sino se amplía hacia cualquier Poder que pueda afectar sus intereses.

Por el contrario, el concepto restringido considera que la huelga sólo puede reconocerse en la abstención o cesación de labores de los trabajadores, por lo que cualquier modalidad distinta a la mencionada no puede considerarse dentro del término huelga. Asimismo, la aprobación de la huelga requiere el cumplimiento de una serie de formalidades para evidenciar la conformidad de los trabajadores en su ejercicio, sin el cumplimiento de estas formalidades, la huelga se considera fuera del marco legal. Además, el objetivo o finalidad de la huelga sólo puede ser la defensa de los intereses vinculados a la relación laboral de los trabajadores que ejercitan la acción colectiva, con lo que cualquier interés fuera de la relación laboral no justificaría su ejercicio. Finalmente, la huelga sólo puede estar dirigido contra el empleador, porque se ejercita dentro de la relación laboral y el empleador es quien puede responder a las demandas de los trabajadores. Con estos señalamientos se podría definir de manera restringida la huelga como la abstención de labores acordado por los trabajadores para defender sus intereses vinculados a su relación laboral y dirigido contra su empleador.

Entre estas dos nociones de huelga -amplia y restringida- se maneja el marco conceptual de la huelga que luego se materializa en modelos normativos. El Derecho Laboral reconoce tres modelos normativos de la huelga: *contractual*, *laboral* y *polivalente*. Los laboristas PALOMEQUE y ALVAREZ DE LA ROSA los resumen bien. El modelo *contractual* es el ejercicio del derecho de huelga en el marco de la negociación de los convenios colectivos, con el objetivo de presionar al empleador durante ella. La licitud de la huelga está sujeta a su ejercicio durante el proceso de la negociación colectiva. El modelo *laboral* es el ejercicio del derecho de huelga como medio de autotutela en todos los aspectos de las relaciones de trabajo y no sólo en la negociación colectiva. El modelo *polivalente* o *ejercicio erga omnes* de la huelga se concibe como un medio lícito de autotutela de los trabajadores en todos los ámbitos de la vida social, dirigido contra cualquier esfera de poder -empresarial o pública- y protegiendo los intereses que los trabajadores consideren legítimos (2000: 548-549).

Conforme al modelo *contractual*, el ejercicio del derecho de huelga sólo se produce contra el empleador y dentro del marco de la negociación colectiva. Con ello, cualquier huelga fuera de ese

marco no respondería a este modelo normativo. En el caso del modelo *laboral*, el ejercicio del derecho de huelga se puede producir a lo largo de la relación laboral, sin estar necesariamente vinculada a la negociación colectiva, y dirigido contra el empleador. Igualmente, su ejercicio fuera de ese marco se ubicaría

Entre estas dos nociones de huelga -amplia y restringida- se maneja el marco conceptual de la huelga que luego se materializa en modelos normativos.

fuera del modelo. Finalmente, en el modelo *polivalente*, el derecho no tiene límites conceptuales, serán todos aquellos casos en que los propios trabajadores consideren legítimos ejercitarlos, por lo que no están restringidos al ámbito de las relaciones de trabajo ni tampoco sólo dirigidos contra el empleador.

Podemos observar que la definición amplia de huelga se ubica dentro del modelo *polivalente* y la definición restringida dentro de los otros dos modelos normativos, aunque el modelo *contractual* resulta más restringido todavía al sujetar su ejercicio a un período específico de la relación laboral: durante el proceso de la negociación colectiva.

Asimismo, las huelgas se suelen clasificar bajo tres criterios³: los sujetos, las causas o motivaciones y el comportamiento huelguístico. La huelga por razón de los *sujetos* está en función al tipo de trabajadores que ejerce la huelga. La huelga por razón de las *causas* o su *motivación* está en función al fundamento que provoca su ejercicio. La huelga por razón del *comportamiento huelguístico* está en función a la modalidad de huelga adoptada por los trabajadores.

Aquí nos interesa la segunda clasificación porque es la que aborda a la *huelga política*. La división que realizan PALOMEQUE y ALVAREZ DE LA ROSA en función a la causa o motivación de la huelga se recurre al criterio sobre si el origen es provocado por la propia relación laboral o por motivos externos a ésta. Así, definen como *huelga laboral* o *económica* la que tenga su origen en causas derivadas de la propia relación de trabajo, mientras que la *huelga extralaboral* o *política* será aquella que se lleve a cabo por motivos

³Estos criterios son tomados de la clasificación desarrollada por PALOMEQUE y ALVAREZ DE LA ROSA (2000: 545-547).

políticos o con cualquier otra finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados (2000: 545-546). Conforme a esa clasificación, la huelga política será aquella causada por razones externas a la relación laboral y que no se encuentra vinculada al interés profesional de los trabajadores. Estos mismos autores sostienen que: «En la huelga denominada política, la acción de los trabajadores, que se dirige de modo inmediato contra el empresario, trasciende sin embargo el ámbito del contrato y de la organización empresarial al pretender incidir en la vida política y social del país. (...) Con independencia de la dificultad objetiva que reviste en numerosas ocasiones el establecimiento de una separación nítida entre huelga laboral y huelga política, lo cierto es que los distintos ordenamientos jurídicos suelen extraer las debidas consecuencias de esta contraposición, declarando por lo común la ilicitud, si no de la categoría en general, sí a menos la de algunas especies de la misma (la insurreccional, por lo pronto)» (PALOMEQUE y ALVAREZ DE LA ROSA 2000: 545-546).

Para autores como DE LA VILLA, GARCIA BECEDAS y GARCIA-PERROTE se puede establecer distingos al interior de la *huelga política*. De esta manera, hay que distinguir entre las huelgas de carácter puramente político y huelgas de motivación “profesional” pero con proyección política. «Las primeras serían aquellas que se inician y mantienen por razones netamente extralaborales (...), y que conectan con la posición social de los trabajadores en tanto simples ciudadanos. Las segundas, por el contrario, quedarían configuradas por el hecho de reclamar frente al Estado la adopción de medidas (o protestar contra las adoptadas o que se proyecta adoptar) que afectan directamente a las relaciones de trabajo o a la situación de trabajador “en cuanto tales” (afectan, pues, al interés profesional de los trabajadores)» (1991: 461-462). Pero a la vez la distinguen de la *huelga insurreccional*, en donde su finalidad es atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad o perturbar su normal actividad, se trata de un delito de sedición y que no puede calificarse como huelga política (DE LA VILLA, GARCIA BECEDAS y GARCIA-PERROTE 1991: 463). En otras palabras, un tipo de huelga política tiene vinculación a la huelga laboral, en tanto los trabajadores la ejercitan en defensa de sus intereses profesionales que se expresa en el ámbito político porque van dirigida contra el Estado y no directamente contra el empleador.

En esa línea argumental, GARCIA BLASCO sostiene que el «reconocimiento como parte integrante del derecho de huelga a aquella que si no política *strictu sensu*, sí es económica-política. A nuestro juicio,

más que importar contra quién van dirigidas las pretensiones de los huelguistas -factor que sin duda tampoco puede olvidarse-, posee más relevancia su examen, análisis y valoración en atención a las finalidades y objetivos que persigue. Sólo así queda plenamente configurada la expresión “sus intereses”, a efectos de una adecuada interpretación. Conforme a este punto de partida, nos parece acertado y conveniente entender que si los intereses de los trabajadores no incluyen la utilización de la huelga política estricta, por el contrario, tampoco esos intereses deben circunscribirse a los pura y estrictamente profesionales. De tal manera, la profesionalidad debe ser interpretada en sentido amplio, incluyendo no sólo los intereses en cuanto referidos al marco específico de la relación de trabajo, sino también a aquellos otros que se enmarcan en la relación trabajador-Estado y viceversa. Esto significa que la huelga profesional, aunque tenga connotaciones de carácter político, tiene cabida en la Constitución Española. El derecho de huelga debe incluir en su seno aquellas huelgas cuyo objeto principal sea la defensa de intereses económicos o profesionales, aun cuando se entremezclen intereses u objetivos metaprofesionales» (1983: 80-81). Finalmente, este autor postula que «el reconocimiento constitucional del derecho de huelga como fundamental no acoge a la que tiende a atentar contra los órganos de soberanía, ni contra la seguridad del Estado. Por el contrario, debe considerarse lícita aquella otra que, en virtud del principio de autoconservación del sistema democrático, se declarase para hacer frente a un intento de desestabilización del mismo» (GARCIA BLASCO 1983: 82).

“El derecho de huelga debe incluir en su seno aquellas huelgas cuyo objeto principal sea la defensa de intereses económicos o profesionales, aun cuando se entremezclen intereses u objetivos metaprofesionales.”

Tomando en consideración lo anotado por estos autores españoles que se enmarcan dentro de la noción amplia de huelga, podemos establecer algunos criterios sobre la *huelga política*. En primer lugar, existe consenso en distinguirla de la huelga laboral, porque ésta se restringe a la defensa de los intereses profesionales vinculados a la relación laboral. En

segundo lugar, sin embargo se admite que el interés profesional de los trabajadores no se reduce sólo a la relación con su empleador, sino que también existen elementos externos que afectan la relación laboral; ejemplo de ello es la política laboral o económica que implemente el Estado. Por ello, la huelga puede estar dirigida contra el Estado para defender esos intereses profesionales que afectan la relación laboral. A este tipo de huelgas que se encuentran en el umbral entre las huelgas laborales y las huelgas políticas se le denomina *huelga económica-política*. En tercer lugar, la *huelga política* en sentido estricto sería aquella que se dirige contra el Estado por motivos extralaborales o que no estén vinculados a los intereses profesionales que afectan la relación laboral de los trabajadores. En cuarto lugar, no existe consenso en incluir a la *huelga insurreccional* dentro de la noción de *huelga política*. Para algunos la huelga insurreccional es un tipo distinto a la huelga política porque su objetivo es atentar contra la seguridad o soberanía del Estado, mientras que éste sólo busca ser un medio de protesta de los trabajadores contra la política estatal, pero sin el objetivo de derribar al gobierno.

Si reconocemos que dentro de la noción de huelga laboral también deben incluirse los casos en que los trabajadores ejercitan este derecho contra las políticas del Estado que afectan sus intereses profesionales, los casos de huelga política serían muy reducidos. Ello, porque tan sólo se tratarían de las huelgas que protestan contra las políticas de gobierno cuando no afectan su condición de trabajadores. Esto supondría distinguir claramente cuando los trabajadores protestan contra la política del Estado que los afecta como ciudadanos y no como trabajadores. Distingo que nos parece débil en los casos prácticos, porque en las sociedades modernas la condición de trabajador está estrechamente vinculado a la de ciudadano.

A ello se agrega que la huelga laboral es la que suele reconocerse como la noción del derecho de huelga, por lo que si algunos tipos de huelga política son absorbidos por ella, gozarían la calidad jurídica de derecho. En cambio, si mantenemos el distingo entre ambas figuras -la huelga laboral y la huelga política- en consideración a que la primera sólo puede circunscribirse a la relación laboral y, por ello, sólo puede estar dirigida contra el empleador, como lo propone el concepto restringido de huelga, estaríamos excluyendo a la huelga política de ese marco.

Antes de evaluar cómo se resuelve esta disyuntiva jurídica dentro de los ordenamientos nacionales sobre la inclusión de la huelga política, consideramos

oportuno revisar el tratamiento realizado por el Derecho Internacional.

III

Los derechos laborales han sido uno de los temas importantes en el Derecho Internacional, en especial, desde la fundación de la Organización Internacional del Trabajo (1919). Por supuesto, el derecho de huelga no ha sido ajeno a ese proceso. Para tener un análisis más sistemático de este proceso nos parece oportuno dividir su estudio en dos puntos. Por un lado, el tratamiento otorgado en los tratados internacionales generales y, posteriormente, revisar el tema desde los criterios que expone la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT).

El Derecho Internacional ha recogido expresamente en diversos tratados el derecho de huelga. A continuación mostramos un listado de los tratados internacionales que recogen este derecho:

- La Carta Internacional Americana de garantías sociales, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá de 1948, establece en su artículo 27 : “Los trabajadores tienen derecho a la huelga. La ley regula este derecho en cuanto a sus condiciones y ejercicio”.
- La Carta Social Europea adoptada el 18 de octubre de 1961 en su artículo 6 numeral 4 establece : “El derecho de los trabajadores y empleadores, en caso de conflictos de intereses, a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga, sin perjuicio de las obligaciones que puedan dimanar de los convenios colectivos en vigor”.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea de Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1966 dispone en su artículo 8 numeral 1: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”.
- El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -también conocido como Protocolo de San Salvador-fue adoptado por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988 y dispone en su artículo 8 sobre Derechos Sindicales en el apartado 1 que: “Los Estados Partes garantizarán: b. El derecho a la huelga”.

El derecho de huelga ha adquirido reconocimiento internacional tanto a nivel mundial como regional. En todos estos tratados internacionales, el ejercicio del derecho de huelga se encuentra sometido a la legislación nacional. Sin embargo, ese sometimiento no significa que la legislación nacional pueda desvirtuar su ejercicio por medio de una regulación restrictiva, el derecho de huelga como todo derecho fundamental tiene límites, pero requiere de un marco que le permita ejercitarlo sin entorpecerlo. Muestra de este criterio es el adoptado por el Protocolo Adicional de San Salvador del sistema americano al establecer en su apartado 2 del artículo 8 que el ejercicio de los derechos sindicales, incluido la huelga, sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás.

Asimismo, los tratados internacionales no hacen ninguna referencia a la huelga política, pero puede desprenderse que la regulación internacional deja en potestad de las legislaciones nacionales su regulación, ya sea para reconocerlas o restringirlas.

En el caso de la Organización Internacional del Trabajo, el derecho de huelga no ha sido establecido expresamente en ninguno de los convenios internacionales del trabajo⁴, a pesar de que los convenios cubren la casi totalidad de los derechos laborales. Sin embargo, los órganos de control de la OIT -la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical- se han pronunciado señalando que el derecho de huelga se encuentra integrado a la libertad sindical recogido por los Convenios 87 y 98.

Así, la Comisión de Expertos señala: «Si bien el derecho de huelga no figura expresamente en la Constitución de la OIT ni en la Declaración de Filadelfia, y tampoco está específicamente reconocido en los Convenios núms. 87 y 98, parece dar por sentado en el informe elaborado para la primera discusión del Convenio núm. 87. El derecho de huelga es mencionado en numerosas ocasiones en la parte del informe que contiene una descripción de la historia del problema de la libertad sindical e indica el contexto del examen de la legislación y de la práctica. También se menciona en las conclusiones y recomendaciones del informe, en relación con el

caso particular de los funcionarios y de la conciliación voluntaria. No obstante, durante las discusiones celebradas por la Conferencia en 1947 y 1948, no se adoptó, ni se presentó siquiera, ninguna enmienda que *consagrara* o *denegara* expresamente el derecho de huelga. Actualmente, la huelga únicamente figura, y ello de manera indirecta, en el artículo 1 del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), y en los párrafos 4, 6 y 7 de la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92). En cambio, varias resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo, de conferencias regionales o de comisiones sectoriales ponen de manifiesto el derecho de huelga o las medidas adoptadas para garantizar su ejercicio» (OIT 1994: 66-67).

De igual forma, el Comité de Libertad Sindical se pronuncia: «El Comité ha estimado siempre que el derecho de huelga es *uno de los derechos fundamentales* de los trabajadores y de sus organizaciones únicamente en la medida en que constituya un medio de defensa de sus intereses económicos (...). El Comité ha reconocido siempre el derecho de huelga como un *derecho legítimo* al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales (...). El *derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones* constituye uno de los medios esenciales del que disponen para promover y defender sus intereses profesionales (las cursivas son del Comité)» (OIT 1996: 111).

Con estos pronunciamientos de los órganos de la OIT, no cabe duda sobre la inclusión del derecho de huelga dentro del marco de control que ejerce el organismo internacional. Dentro de esas labores, tanto la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical, se han pronunciado sobre la naturaleza de la huelga política. La Comisión de Expertos señala que «siempre ha considerado que las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de libertad sindical. Ahora bien, las dificultades se plantean debido a que muy a menudo es imposible distinguir en la práctica entre todos los aspectos políticos y profesionales de una huelga, dado que las políticas adoptadas por un gobierno repercuten frecuentemente de forma inmediata en los trabajadores o los empleadores, como sucedería por ejemplo en caso de congelación general de los precios y los salarios. La legislación de varios países considera, expresa o tácitamente, las huelgas políticas como ilícitas. En otros países, las restricciones al derecho de huelga pueden interpretarse de forma tan amplia que cualquier huelga podría calificarse de política. La Comisión estima que las organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómicos

⁴Son tratados internacionales elaborados en las conferencias anuales de la OIT y que luego son ratificados por los Estados Miembros, de tal modo que se convierten en obligatorios dentro de sus sistemas normativos nacionales.

y profesionales de los trabajadores deberían, en principio, poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida» (OIT 1994: 77-78).

El Comité de Libertad Sindical sostiene en varios pronunciamientos lo siguiente: «los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se plantean en la empresa y que interesan directamente a los trabajadores (...) Las organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómico y profesionales de los trabajadores deberían en principio poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política, económica y social que tienen consecuencia inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente, en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida (...). Las huelgas de carácter puramente político y las *huelgas decididas sistemáticamente mucho tiempo antes de que las negociaciones se lleven a cabo no caen dentro del ámbito de los principios de libertad sindical (...). Si bien las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de libertad sindical, los sindicatos deberían poder organizar huelgas de protesta, en particular para ejercer una crítica contra la política económica y social del gobierno (...). La prohibición de toda huelga no vinculada a un conflicto colectivo en el que sean parte los trabajadores o el sindicato, están en contradicción con los principios de libertad sindical (las cursivas son del Comité)*» (OIT 1996: 112-113).

Los órganos de control de la OIT tampoco resultan muy claros sobre el tema. En principio, están de acuerdo en que la huelga política no está cubierta por el principio de la libertad sindical. Sin embargo, atenúan la afirmación cuando sostienen que la huelga tiene como objetivo la defensa de los intereses profesionales de los trabajadores, por lo que también dentro de la huelga se engloba las cuestiones de política económica y social. Inclusive, señalan que no es posible distinguir en muchos casos los aspectos políticos y profesionales de una huelga. Asimismo, postulan que debería permitirse a los sindicatos

que organicen huelgas de protesta como crítica a la política económica y social de los gobiernos.

Nos encontramos nuevamente en una situación en que el tema de la huelga política provoca ambigüedades en su tratamiento. Así como en el plano jurídico doctrinario no quedaba claro si

**El Comité ha reconocido
siempre el derecho de
huelga como un derecho
legítimo al que pueden
recurrir los trabajadores y sus
organizaciones en defensa de
sus intereses económicos
y sociales.**

algunos tipos tradicionales de huelga política han sido absorbidos por la huelga laboral o si estos tipos de huelga política han adquirido la naturaleza de derecho. En el caso de la OIT, también la huelga política ha adquirido un carácter permisible. Se les reconoce a los trabajadores que en la defensa de sus intereses profesionales pueden ejercitar la huelga contra el gobierno.

En ambos casos, se reconoce que algunos tipos de huelga política, en especial, los que se dirigen contra el Estado para defender los intereses profesionales de los trabajadores no deben ser prohibidos; aunque no se llega a postular que la huelga política integra la noción jurídica del derecho de huelga.

IV

Luego de analizar la huelga política en los debates político y jurídico, su configuración en el Derecho Internacional nos parece importante estudiarlos dentro de dos ordenamientos jurídicos: el español y el peruano.

La Constitución española consagra el derecho de huelga en su artículo 28.2: “*Se reconoce el derecho de huelga a los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad*”.

Junto a la norma constitucional se encuentra el Real Decreto-Ley 17/1977 (en adelante, DLRT) que regula las relaciones colectivas de trabajo y dentro de sus disposiciones se ubica el derecho de huelga. En el caso específico de la huelga política, la norma lo regula en el artículo 11 en el inciso a), al declarar que son huelgas ilegales: cuando se inicie o sostenga por motivos políticos o con cualquier otra finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados. Con esta regulación, el DLRT ubica a la huelga política dentro del ámbito de las causas, motivaciones o finalidades de la huelga. Es decir, no se trata de la forma cómo se materializa la huelga, sino cuáles son los objetivos trazados que se busca con el ejercicio de la huelga. Se trata de establecer la ilegalidad de la huelga política por los fines que lo promueven.

El DLRT fue promulgado con anterioridad a la vigencia del texto constitucional, por lo que un conjunto de congresistas presentó un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional español contra la referida norma. Se sostuvo que el Decreto-Ley era incompatible con lo dispuesto por la Constitución. Por ello, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) emitió la Sentencia 11/1981 del 8 de abril (en adelante, STC 11/1981) con la que se pronunció sobre el recurso de inconstitucionalidad⁵.

El TC define su posición sobre la *huelga política* en el Fundamento Jurídico 12, en el que expone tres ideas centrales. La primera es que los titulares del derecho son los trabajadores por cuenta ajena, y que lo ejercitan para la defensa de sus intereses y frente a los patronos o empresarios. La segunda es que no se encuentra protegido por la Constitución la huelga que se dirige a presionar “la Administración pública o sobre los órganos del Estado para conseguir que se adopten medidas gubernativas o que se introduzca una nueva normativa más favorable para los intereses de una categoría (por ejemplo, de empresarios, de concesionarios de servicios, etc.)”. Finalmente, no se puede considerar como huelga las cesaciones de trabajo adoptadas por trabajadores independientes o autónomos.

Considerando estos argumentos, podría postularse que los trabajadores ejercen el derecho de huelga para defender sus intereses profesionales. Su ejercicio se dirige sólo contra su empleador, y así queda prohibida la huelga que se dirige a presionar al Estado para que se adopten medidas normativas en favor de su categoría. Sin embargo, no queda definitivamente claro si los trabajadores pueden ejercitar la huelga

contra el Estado en defensa de sus intereses profesionales sin que tenga por finalidad que éste adopte medidas gubernativas. Como señalamos en el segundo apartado, algunos laboristas interpretan que esta posibilidad es la que recoge el TC español al distinguir entre la huelga política pura y la huelga política-económica.

Así los autores DE LA VILLA, GARCIA BECEDAS y GARCIA-PERROTE sostienen «es que cuando el TC razona la imposibilidad de incluir en el art. 28.2 CE las perturbaciones dirigidas a presionar sobre los poderes públicos, lo hace únicamente para negar el derecho de huelga a los empresarios, concesionarios de servicios o trabajadores autónomos, porque en tales casos la perturbación producida, además de no desarrollarse frente a un empleador, no cabe conectarla con la “consecución de igualdad económico y social”. Por consiguiente no hay aquí, porque no puede haberlo, juego alguno del art. 11 a) RDLRT, ni éste es objeto de interpretación -siquiera indirecta-, ni de toma de posición del TC: la exclusión de aquella categoría de sujetos del art. 28.2 CE supone la inaplicabilidad a los mismos, amplia o restrictivamente, del RDLRT; afirmar que para ellos esta clase de huelgas no se contempla por la CE carece de relevancia respecto de la licitud de la huelga política que pueden desarrollar quienes prestan un trabajo por cuenta ajena (1991: 460-461). Concluyen estos autores que: “quizá sólo de las “huelgas políticas puras” puede decirse que caen ahora en el ámbito del art. 11, a) del RDLRT y, por tanto, dentro de lo que doctrinalmente se llama *huelga-libertad*, ilícita desde una perspectiva contractual pero no así en su consideración penal.

“Los intereses defendidos
durante la huelga no tienen
por qué ser necesariamente los
intereses de los huelguistas,
sino los intereses de la
categoría de los trabajadores.”

Las demás, las “huelgas de proyección política”, constituirán sin embargo modalidades lícitas en todo caso, como por lo demás ya parece comenzar a sostenerse de manera decidida por la jurisprudencia» (DE LA VILLA, GARCIA BECEDAS y GARCIA-PERROTE 1991:462).

Si bien la argumentación resulta plausible; sin embargo, nos parece débil desprenderlos de los argumentos expuestos por el TC español. Ello, porque

⁵Para el presente apartado, nos concentraremos sólo sobre su pronunciamiento respecto al tema de la huelga política.

si bien se puede distinguir las huelgas políticas puras y las huelgas políticas-económicas, en ambos casos se trata de una presión sobre el Estado y no sobre el empleador. Deja de ser una presión estrictamente laboral para vincularse al plano político. El argumento de la STC 11/1981 es sujetar el ejercicio del derecho de huelga con la condición de trabajador dependiente inmerso en una relación laboral con un empleador. Por ello sólo se reconoce el derecho de huelga cuando se ejercita frente a los patronos. En otras palabras, se enmarca bajo la distinción clásica entre huelga laboral y huelga política. De esta manera se entiende que la STC 11/1981 declare constitucional el artículo 11 inciso a) del DLRT.

Sin embargo, con posterioridad, el TC español frente a una acción de amparo promovido por trabajadores sancionados por participar en una huelga general que se realizó en el país, señala en el Fundamento 3 de su Sentencia 36/1993 del 8 de febrero, que “la huelga era ajena al interés de los trabajadores recurrentes (...). El argumento aludido no parece, ciertamente, muy acorde con el derecho constitucional de huelga que se reconoce a los trabajadores para la defensa de «sus intereses» (art. 28.2 C.E.). Y tampoco parece muy correcto decir que la expresión interés profesional contenida en el art. 11 a) R.D.L.R.T. pueda o permita expulsar del campo de la huelga lícita una huelga como la del 14 de diciembre, atendidas las reivindicaciones por las que la huelga se convocó (...), que muy difícilmente pueden considerarse ajenas a los intereses, si se quiere profesionales, de los trabajadores. Al efecto puede decirse que ya la STC 11/1981, si bien con referencia a la huelga de solidaridad [art. 11 b) R.D.L.R.T.], tuvo oportunidad de decir que «los intereses defendidos durante la huelga no tienen por qué ser necesariamente los intereses de los huelguistas, sino los intereses de la categoría de los trabajadores» y que el calificativo profesional empleado por el art. 11 b) R.D.L.R.T. «ha de entenderse referido a los intereses de los trabajadores en cuanto tales». Premisas las anteriores desde las que resulta en verdad difícil que una protesta por la política social llevada a cabo por el Gobierno; por la petición de retirada de un proyecto de contrato llamado de «inserción» de jóvenes; por la reivindicación de un Plan General de Empleo; por la recuperación de dos puntos de poder adquisitivo como consecuencia de los errores en la previsión de inflación; por el incremento de la cobertura de los desempleados hasta un determinado porcentaje; por la equiparación de las pensiones hasta el salario mínimo interprofesional; y por las demás reivindicaciones de la huelga del 14 de diciembre, eran por completo ajenas al interés profesional de los

trabajadores [art. 11 a) R.D.L.R.T.] o a los intereses de los trabajadores (art. 28.2 C.E.)”.

Con esta sentencia constitucional, el TC español introduce dentro del ámbito del ejercicio del derecho de huelga recogido por el artículo 28.2 de la CE a la huelga política que está dirigido a presionar al gobierno. Esto no significa que todos los tipos de huelga política se enmarcarían dentro del derecho constitucional; sin embargo, es muy significativo esta inclusión.

La Constitución peruana de 1993 consagra el derecho de huelga en el artículo 28 al disponer que “*El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: (...) 3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones*”.

Al igual que en el caso español, una norma previa al texto constitucional regula el ejercicio del derecho de huelga: La Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo -el Decreto Ley 25593- del 2 de julio de 1992. En el caso de la huelga política no hay una mención expresa; no obstante, su regulación se puede desprender del artículo 73 cuando dispone: “Para la declaración de huelga se requiere: a) Que tenga por objeto defensa de los derechos e intereses profesionales de los trabajadores en ella comprendidos”.

Algunos laboristas peruanos consideran que este artículo también resulta ambiguo respecto al ejercicio de la huelga política, aunque se admite que son más sólidos los argumentos que lo prohíben. «El inciso a) está referido al objeto o finalidad de la huelga. Este requisito implica que el ejercicio del derecho de huelga debe cumplir una finalidad predeterminada por la norma. Por un lado, se establece que el objeto de la huelga es defender los derechos e intereses profesionales, y, por otro lado, que responda a los derechos e intereses de los trabajadores comprendidos en la huelga. Con respecto a lo primero, la terminología usada puede tener diferentes interpretaciones. Una primera, se realiza teniendo en cuenta el uso de este término por parte de la doctrina. En este caso se contraponen los intereses profesionales frente a la huelga política. Aquellos son entendidos como la presión que se realiza al empleador para la modificación de condiciones en que se desarrolla la relación laboral, es decir, los intereses profesionales están enmarcados dentro de la relación laboral. En cambio la huelga política está dirigida a presionar indirectamente a los poderes públicos para la consecución de determinadas reivindicaciones que exceden a la relación laboral de

los trabajadores que ejercen la huelga. En este sentido, los derechos e intereses profesionales señalados en la LRCT, estarían entendidos en sentido estricto, por lo que estaría limitando la huelga política, aunque esta tenga también como finalidad la defensa de los intereses profesionales, definidos de una manera más amplia. (...) La intención del legislador ha sido la de restringir la huelga política, situación que se reafirma en la regulación sobre el ámbito objetivo de la huelga. Es decir, se ha pretendido limitar aquella huelga que tiene como principales características, que la pretensión no esté al alcance de la contraparte, es decir, exceda del campo de acción del empleador, y que estén dirigidas contra un órgano público, principalmente el Poder Ejecutivo. Sin embargo, de la propia regulación, si se interpreta de manera amplia la “defensa de los derechos e intereses profesionales”, podrían ser legalmente válidas las llamadas huelgas político laborales, es decir, aquéllas que tenga las características mencionadas y adicionalmente tengan como principal componente reivindicaciones estrictamente laborales (aumento de las remuneraciones, modificación de políticas laborales, etc)» (AA.VV. 1994: 162-163).

El Decreto Ley 25593 fue objeto de Quejas ante el Comité de Libertad Sindical por su supuesta violación a los derechos consagrados en los Convenios 87 y 98 de la OIT, que se encuentran ratificados por el país. El Comité de Libertad Sindical se pronunció sobre el artículo 73 inciso a) de la siguiente forma: «En cuanto al alegato relativo a los requisitos para la declaración de la huelga, incisos a) y b) del artículo 73, el Comité observa que, conforme al inciso a) de dicho artículo, para la declaración de huelga se requiere que tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses profesionales de los trabajadores. A este respecto, el Comité desea recordar que “los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que engloban también la búsqueda a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se plantean en la empresa y que interesan directamente a los trabajadores” (...) El Comité invita al Gobierno que tome las medidas necesarias con objeto de modificar, en el sentido expresado, los incisos a) y b) del artículo 73 sobre los requisitos para la declaración de la huelga» (291.er Informe, Casos núms. 1648 y 1650, párrafo 468, pág. 188-189).

Para el Comité de Libertad Sindical, no cabe duda de que la regulación del artículo 73 inciso a) no

resulta compatible con lo dispuesto por los convenios internacionales del trabajo sobre libertad sindical. Pero a pesar de este pronunciamiento internacional, el gobierno peruano no modificó la regulación incumpliendo con lo solicitado por el órgano de control de la OIT. Por ello todas las resoluciones administrativas peruanas han reiterado la ilegalidad de las huelgas generales convocadas por los trabajadores peruanos, por considerar que violan el artículo 73 inciso a) de la LRCT.

Sin embargo, la Constitución peruana de 1993 bajo la modalidad del derecho de insurgencia frente a gobiernos usurpadores posibilita el ejercicio de la huelga política. Así lo señala el artículo 46 cuando establece que “*Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes. La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional. Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas*”. El antecedente de este derecho constitucional se encuentra en la Constitución de 1979 cuando en su artículo 82 señalaba: “Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador ni a quienes asuman funciones o empleos públicos en violación de los procedimientos que la Constitución y las leyes establecen. Son nulos los actos de toda autoridad usurpada. El pueblo tiene el derecho de insurgir en defensa del orden constitucional”.

Esta norma constitucional, que recoge el derecho de insurgencia, posibilita que se ejercite la huelga política bajo el tipo insurreccional frente a un gobierno usurpador como medio de restablecer el sistema democrático. Si bien el derecho de insurgencia es mucho más amplio que la huelga política, no cabe duda de que la sociedad peruana puede materializar la insurgencia constitucional por medio de la huelga general. Este sería el único caso en que el ordenamiento jurídico peruano reconoce el ejercicio de la huelga política.

Como puede observarse de ambos ordenamientos jurídicos -el español y el peruano-, la huelga política no recibe un tratamiento expreso. Si bien la huelga se reconoce como derecho en ambos sistemas jurídicos, se trata de un reconocimiento constitucional que deja la potestad de regularlo al legislador. En las legislaciones nacionales si hay prohibición para el ejercicio de la huelga política, aunque en ambos casos recibe matices o críticas. En el caso español, el Tribunal Constitucional introduce dentro del ámbito del derecho constitucional de la huelga, el tipo de huelga política que se dirige a protestar la política social del gobierno. En el caso peruano, el

Comité de Libertad Sindical considera que la ley que regula la huelga resulta incompatible con el principio de libertad sindical recogido en los Convenios internacionales 87 y 98, cuando establece requisitos que imposibilita el ejercicio de algunos tipos de huelga, la que incluye la huelga política. Pero lo más destacable del caso peruano es que la Constitución, al reconocer el derecho de insurgencia frente a gobiernos usurpadores, permite que se ejercite la huelga política como mecanismo de restablecimiento del sistema democrático.

Reflexión final

A lo largo de la exposición se ha podido resaltar que la huelga política ha resultado ser una figura difícil de encuadrar dentro de los parámetros tradicionales. Para algunos juristas, la huelga política puede subsumirse dentro de una noción amplia de la huelga laboral. En cambio, para otros se sigue manteniendo los distinguos clásicos: la huelga que se reconoce como derecho sólo en aquéllos casos que se enmarca dentro de la relación laboral y va dirigida como medio de presión contra el empleador.

Sin embargo, estos criterios jurídicos se han venido desvirtuando paulatinamente por la propia dinámica de la huelga en el escenario social. Algunos tribunales u órganos internacionales consideran que algunos tipos de huelga política, específicamente las que se dirigen como mecanismos de presión contra las políticas implementadas desde el Estado no deben ser prohibidas. Si bien no se les llega a reconocer su inserción dentro del principio de la libertad sindical o equipararlo a la huelga laboral, no es menos cierto que en su fundamentación se resalta la importancia de que los trabajadores cuenten con un mecanismo que les permita defender y promover sus intereses económicos y sociales dentro de sus sociedades, como la propia Constitución española lo consagra en su artículo 7.

Lo que parece ocurrir es que las resistencias a la huelga no se han disipado. Desde las formulaciones políticas diseñadas por los anarquistas y los marxistas hasta las propias discusiones de los juristas revelan que la huelga no es simplemente una herramienta de los trabajadores para reivindicar derechos, sino que es también una poderosa arma que puede desestabilizar el ordenamiento jurídico. Las huelgas insurreccionales que han derribado gobiernos democráticos o dictatoriales se han mantenido como una constante en la historia de las sociedades modernas.

El reconocimiento jurídico de la huelga ha supuesto admitir que los trabajadores organizados gozan del poder de ejercitar un derecho legalmente y con ello provocar un daño justo. El monopolio de la violencia que caracteriza al Estado moderno se flexibiliza con la huelga. Pero esta flexibilización, como hemos

La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional.

señalado, proviene del esfuerzo del Derecho en limitar el ejercicio de la huelga ante la inevitabilidad de su ejercicio. Es preferible reconocerlo para limitarlo.

Este proceso en el que se trata de encasillar la huelga -que es un hecho social- dentro de un marco jurídico es lo que ha provocado la ambigüedad en su tratamiento normativo y ello parece explicar las contradicciones que se presentan cuando se regula la huelga.

No cabe duda de que la huelga laboral es un derecho reconocido por los ordenamientos jurídicos -aunque también es cierto que las legislaciones nacionales también han buscado restringir este tipo de huelga-. Pero lo mismo no resulta claro con la huelga política. Sin embargo, hay evidencias claras de que los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales reconocen que las huelgas políticas, que no buscan subvertir los sistemas normativos, deberían formar parte del patrimonio jurídico de los trabajadores.

El trazado histórico de la huelga laboral es el que parece seguir la huelga política: al inicio, su prohibición; luego, su tolerancia; y, finalmente, su reconocimiento como derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.
1975 *Debate sobre la huelga de masas (Primera Parte)* Córdoba, Editorial Siglo XXI, Cuadernos de Pasado y Presente N°62, edición preparada por J. Feldman y J. Aricó.

- AA.VV.
1976 *Debate sobre la huelga de masas (Segunda Parte)*
Córdoba, Editorial Siglo XXI, Cuadernos de
Pasado y Presente N°63, edición preparada
por J. Feldman y J. Aricó.
- AA.VV.
1994 *Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo comentada*
Lima, Consultores Jurídicos Asociados.
- BENJAMIN, Walter
1999 *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*
(1921)
Bogotá, Editorial Taurus, 2da. Edición,
Iluminaciones IV, trad. Roberto Blatt
- BERNSTEIN, Eduard
1990 *Socialismo democrático* (1921)
Madrid, Editorial Tecnos, estudio preliminar,
traducción y notas de J. Abellán.
- DE LA VILLA, Luis Enrique, GARCIA BECEDAS,
Gabriel y GARCIA PERROTE ESCARTIN, Ignacio
1991 *Instituciones del Derecho del Trabajo*
Madrid, Editorial CEURA, 2da. Edición
revisada.
- GARCIA BLASCO, Juan
1983 *El derecho de huelga en España: calificación y*
efectos jurídicos
Barcelona, Editorial Bosch.
- LUXEMBURGO, Rosa
1974 *Huelga de masas, partido y sindicatos* (1906)
Córdoba, Editorial Siglo XXI, trad. J. Aricó y
N. Rosenfeld.
- OIT
1994 *Libertad sindical y negociación colectiva (Informe*
de la Comisión de Expertos en Aplicación de
Convenios y Recomendaciones)
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
1996 *La Libertad sindical (Recopilación de decisiones*
y principios del Comité de Libertad Sindical del
Consejo de Administración de la OIT)
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo,
4ta. Edición revisada.
- PALOMEQUE, Manuel Carlos y ALVAREZ DE LA
ROSA, Manuel
2000 *Derecho del Trabajo*
Madrid, Editorial CEURA, 8va. Edición
- SANCHEZ MARTINEZ, M. Olga
- 1997 *La Huelga ante el Derecho. Conflicto, valores y*
normas
Madrid, Editorial Dykinson-Universidad
Carlos III de Madrid.
- SOREL, George
1976 *Reflexiones sobre la violencia* (1906)
Madrid, Editorial Alianza, trad. F. Trapero.

Sobre el autor

MIGUEL F. CANESSA MONTEJO
Abogado y Sociólogo de la Pontificia Universidad
Católica del Perú. Doctor en Derecho de la
Universidad Carlos III de Madrid: Profesor de las
Maestrías de Derechos Humanos y de Derecho
del Trabajo y Seguridad Social de la Pontificia
Universidad Católica del Perú. Consultor
internacional.