

- LOUGHLIN, Martin. 1986. *Local Government in the Modern State*. London: Sweet and Maxwell.
- MAILLY, R.; DIMMOCK, S.J. and SETHI, A.S. (eds) 1989. *Industrial Relations in the Public Services*. London: Routledge.
- MESHER, John and SUTCLIFFE, Frank. 1986. «Industrial Action and the Indivisual». *Labour Law in Britain*. Ed. Roy Lewis. Oxford: Blackwell, 243-271.
- MILLWARD, Neil and STEVENS, Mark. 1986. *British Workplace Industrial Relations 1980-1984: The DE/ESRC/PSIIACAS Surveys*. Adershot: Gower.
- MILLWARD, Neil; STEVENS, Mark; SMART, Davies and HAWES, W.R. 1992. *Workplace Industrial Relations in Transition*. Aldershot: Dartmouth.
- MORRIS, Gillian. 1986a. «Emergencies and Essential Supplies». *Labour Law in Britain*. Ed. Roy Lewis. Oxford: Blackwell, 222-242.
- \_\_\_\_\_. 1986b. *Strikes in Essential Services*. London: Mansell.
- \_\_\_\_\_. 1991. «Industrial Action in essential Services: the New Law». *Industrial Law Journal* 20 (June) 89-101.
- MORRIS, Gillian and RYDZKOWSKI, Stephen. 1984. «Approaches to Industrial Action in the National Health Service». *Industrial Law Journal*, 13 (September) 153-164.
- NICHOLL, Duncan. 1992. «Unnecessary Conflict: NHS Management's View of the 1989-90 Ambulance Dispute». *British Journal of Industrial Relations*. 31 (March) 145-154.
- RADFORD, Mike. 1991. «Auditing for Change: Local Government and the Audit Commission». *Modern Law Review*. 54 (November) 912-932.
- SIMPSON, Bob. 1986. «Trade Union Immunities». *Labour Law in Britain*. Ed. Roy Lewis. Oxford: Blackwell, 161-194.
- \_\_\_\_\_. 1989. «The Summer of Discontent and the Law». *Industrial Law Journal*. 18 (December) 234-241.
- TERRY, M. 1983. Shop Steward Development and Management Strategies». *Industrial Relations in Britain*. Ed. G.S. Bain. Oxford: Blackwell, 62-91.
- THOMSON, A.W.J. and BEAUMONT, P.B. 1978. *Public Sector Bargaining: A Study in Relative Gain*. Farnborough: Saxon House.
- WEDDERBURN, K.W. (Lord). 1965. *The Worker and the Law*. Harmondsworth: Penguin.
- \_\_\_\_\_. 1986. *The Worker and the Law*. 3rd ed. Harmondsworth: Penguin.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Employment Rights in Britain and Europe*. London: Lawrence and Wishart.
- WHELAN, C.J. 1979. «Military Intervention in Industrial Disputes». *Industrial Law Journal*. 8 (December) 222-234.
- \_\_\_\_\_. 1982. «State Intervention, Major Disputes and the Role of the Law: Contingency Planning and the Use of Troops». *Labour Law and the Community: Perspectives for the 1980s*. Eds. Lord Wedderburn & W.T. Murphy. London: Institute of Advanced Legal Studies, 37-47.
- WINCHESTER, David. 1983. «Industrial Relations in the Public Sector». *Industrial Relations in Britain*. Ed. G.S. Bain. Oxford: Blackwell, 155-178.

## EL DERECHO DE HUELGA EN ESTADOS UNIDOS

Por HOYT N. WHEELER \*

SUMARIO: I. Introducción. II. La regulación de la huelga en Estados Unidos. III. Sector público: 1. *Empleados del Gobierno Federal*. 2. *Trabajadores de los Gobiernos estatal y local*. IV. Conclusiones.\*\*

### I. INTRODUCCION

En los Estados Unidos la huelga se asemeja en cierta forma al Tyrannosaurus Rex, muy temido en el pasado, pero ahora extinguido. Cada año se produce una nueva caída histórica en el porcentaje de huelgas, y ello puede entenderse bien como una pacificación, que indica el nacimiento de una nueva era de las relaciones industriales, o bien como «la paz de la tumba», siendo el movimiento de trabajadores el ocupante de esa tumba. Me inclino por la segunda opción: un reflejo de la eliminación en la práctica del derecho de huelga. Hace dos años impartí una conferencia titulada «El derecho de huelga, ¿qué derecho?, ¿qué huelgas?»; ese título es, hoy en día, todavía más apropiado que entonces.

El propósito de este comentario es el de investigar qué queda del derecho legal de huelga en Estados Unidos, y examinar lo que ha llegado a significar en la práctica, por qué eso ha ocurrido y qué debería hacerse sobre el tema. Debería comprenderse que la negociación colectiva es una cuestión particularmente importante en los Estados Unidos, debido a que es la única vía por la que los trabajadores pueden obtener derechos que en otros países se otorgan legalmente, y que la amenaza de huelga es el motor que impulsa el sistema de negociación norteamericano.

### II. LA REGULACION DE LA HUELGA EN ESTADOS UNIDOS

La normativa estadounidense sobre huelga es muy compleja. Y ello se debe, principalmente, a que existen varios subsistemas de Derecho laboral para diferentes grupos de trabajadores. A la mayoría de los del sector privado se les aplica la Ley Nacional de Relaciones Laborales (*National Labour Relations Act*; NRLA),

\* Catedrático de Derecho del Trabajo del «College of Business Administration», Universidad de Carolina del Sur.

\*\* Traducción de Emilia Guisado Oliveros, Profesora Asociada de Derecho del Trabajo, Universidad de Sevilla.

de 1935, y las disposiciones sobre huelga de emergencia nacional de la Ley *Taft-Hartley* de 1947. Sin embargo, los empleados ferroviarios y los de líneas aéreas están sujetos a la Ley Nacional de Ferrocarriles de 1926. Existen diferentes estructuras legales en relación a los empleados del Gobierno federal, empleados del Estado y de los Gobiernos locales. Cada uno de estos subsistemas contiene un conjunto distinto de reglas sobre huelga; no existe un derecho constitucional de huelga.

La NRLA citada dispone actualmente, con sutil imparcialidad, que nada en ella se interpretará de manera que interfiera, impida o reduzca en modo alguno el derecho de huelga, o que afecte a las limitaciones o requisitos de ese derecho» (Sección 13 NRLA). Dado que no existe un derecho constitucional de huelga y que, ni el órgano que aplica la Ley (el Consejo Nacional de Relaciones Laborales) ni los tribunales, han sido particularmente proclives a ella, sorprende poco que el Derecho del Trabajo en Estados Unidos no haya proporcionado demasiada protección al trabajador huelguista.

El mencionado Consejo Nacional de Relaciones Laborales y los tribunales vienen manteniendo desde hace tiempo que, en general, la huelga es una «actividad protegida» por la NRLA, lo que indica que un empresario no puede sancionar a un trabajador por su participación en la misma. No obstante, acciones como la huelga con violación de una cláusula de paz del convenio colectivo, las huelgas violentas, las huelgas de trabajo lento y las huelgas con ocupación física de las instalaciones no quedan protegidas. Por lo tanto, el empresario puede despojar a los trabajadores que participen en ellas.

Es característico de los sindicatos norteamericanos el pactar el no recurso a la huelga durante la vigencia de un convenio colectivo, que es típicamente de uno, dos o tres años de duración. Si se vulnera este compromiso, el sindicato puede temer que enfrentarse a una resolución judicial ordenándole, bien detener la huelga, bien el pago de multas o la prisión para sus delegados.

Entonces, ¿qué clase de huelga queda para el trabajador americano del sector privado y su sindicato? Sólo la huelga al principio de una relación negociadora o bien al término de la vigencia del convenio colectivo, con la finalidad de forzar al empresario a aceptar las condiciones del sindicato —la huelga «económica»—. Es la amenaza de esa huelga la que hace plantearse a empresarios y sindicatos el coste del desacuerdo con las demandas de negociación de la contraparte, y supone un incentivo para el acuerdo; sólo, si la distribución de poderes es relativamente equilibrada, puede lograrse un acuerdo que satisfaga las necesidades de ambas partes.

La huelga económica, en consecuencia, es legal. Al menos en teoría, forma parte integrante del sistema estadounidense de negociación colectiva. Cabría esperar, por lo tanto, que los trabajadores tuvieran un derecho válido a participar en ella. Pero esto no es así, y ello porque una combinación de circunstancias económicas y legales han imposibilitado que los sindicatos acudan a la huelga con posibilidades reales de éxito, salvo en ciertos casos excepcionales. Esa falta de capacidad afecta, obviamente, a la amenaza de huelga.

La realidad económica es de excedente de mano de obra, al menos en las

actividades tradicionalmente sindicadas. Debido al debilitamiento económico, a las altas tasas de desempleo y al gran número de trabajadores industriales cualificados en paro, la oferta de trabajadores en los sectores sindicados supera con mucho a la demanda. Ello crea un ejército de reserva de desempleados, listos y deseosos de ocupar los puestos dejados vacantes por los huelguistas. Además, ya que aproximadamente dos tercios de los empleados americanos lo están en el sector servicios —de salarios bajos, con frecuencia a tiempo parcial y tradicionalmente no sindicados—, existe también un ejército de reserva de los «mal pagados», que claman en la puerta de la fábrica para ocupar los puestos de los trabajadores en huelga.

La realidad legal es la licitud, según la NRLA, de la sustitución permanente de trabajadores huelguistas por otros. Esta es una antigua regla, que se remonta a la decisión *Mackay Radio* sobre la NRLA. Esta decisión mantiene que el empresario no vulnera la Ley si contrata sustitutos fijos de los trabajadores en huelga, y rechaza devolverles sus empleos al finalizar ésta. Siempre que se comunique a los sustitutos su carácter de fijos, tienen derecho a no ser reemplazados por los huelguistas que regresen, e incluso pueden demandar al empresario por incumplir la promesa de no reemplazarlos. El huelguista tiene derecho a ocupar las vacantes, cuando se produzcan, y sigue siendo legalmente un empleado, pero de hecho normalmente no tiene un empleo al que volver.

La regla *Mackay* crea una situación anómala en varios aspectos. Primero, los trabajadores tienen un derecho garantizado legalmente a ir a la huelga, y, por lo tanto, no pueden ser sancionados o despedidos por ello. Sin embargo, es difícil para muchos trabajadores apreciar la sutil distinción entre ser despedido y ser sustituido: la consecuencia, para ellos, es la misma. Segundo, en el sistema de empleo estadounidense los trabajadores pueden ser despedidos en cualquier momento por cualquier razón, o sin ella, a menos que estén protegidos por una norma especial o por un acuerdo colectivo. Pero los «esquiroleros», como se llama a los sustitutos, tienen derecho a no ser reemplazados por los huelguistas, derecho que presumiblemente deriva del contrato individual de trabajo. ¿Significa eso que tienen un derecho indefinido al puesto de trabajo?; probablemente no, pero la Ley no es clara al respecto.

Debe tenerse en cuenta que la regla *Mackay* tiene efectos particularmente debilitadores de la negociación colectiva. Y ello resulta del hecho de que, una vez la huelga ha comenzado y se han contratado sustitutos, lo único que resta es negociar sobre las condiciones de empleo de los «esquiroleros», ya que es improbable que los trabajadores sindicados retornen alguna vez a su puesto de trabajo. Esto hace que la huelga pase de ser el uso medido de una fuerza económica, para lograr objetivos de negociación, a ser una lucha por la supervivencia misma del sindicato y, quizás, como en los casos de *Eastern Airlines*, *Greyhound* y otros, la supervivencia del empresario también.

La doctrina *Mackay* ha venido siendo ley durante muchos años. Ya era la regla aplicable cuando los sindicatos eran fuertes, en las décadas de los años cuarenta y cincuenta. Entonces, ¿por qué ha comenzado a ser un problema justamente ahora? En primer lugar, porque las condiciones económicas arriba

mencionadas hacen particularmente difícil la huelga a los sindicatos. En segundo término, porque los empresarios han mostrado una nueva voluntad de destruir sindicatos. Según algunos, animados por la política de la Administración *Reagan* en los años ochenta, extraordinariamente antisindical. Así, suele citarse, como señal para que el empresario declarara la guerra a los sindicatos, el ejemplo dado por el Presidente, al comienzo de su mandato, al despedir y sustituir a los controladores aéreos en huelga.

¿Esta resistencia empresarial a los sindicatos es un fenómeno nuevo? Yo diría que no, sino que las circunstancias económicas y políticas le han autorizado a hacer lo que siempre pretendió hacer: librarse de un adversario histórico.

Al hablar con empresarios en Estados Unidos sobre relaciones industriales se descubre, a mi entender, una generalizada ideología antisindical. Muchas prácticas empresariales, tales como la dirección participativa, el examen de quejas por grupos de composición no sindical, y otros que pueden ser racionales sobre bases de productividad y eficacia, vienen motivados también, en gran medida, por el deseo de eludir a los sindicatos. Aunque cabe esperar que los empresarios estadounidenses no vayan a ser particularmente cordiales con los sindicatos, es abrumadora la intensidad y generalización de esa mala voluntad hacia lo que se considera como un tercero en discordia en la relación de trabajo. Según mi propio punto de vista, existe una clase empresarial que se siente amenazada ella misma y sus intereses y fines por las organizaciones obreras, y no se detendrá ante nada hasta aplastarlas. Y ahora tiene capacidad para hacerlo.

Quizás, el ejemplo reciente más dramático de la efectividad del uso de sustitutos de huelguistas es el caso de la *Caterpillar Corporation* y la *United Automobile Workers* (UAW), hace algunos meses. Allí, la UAW, uno de los sindicatos más fuertes, tardó muy poco en hundirse ante la amenaza de que sus miembros serían sustituidos por algunas de las decenas de miles de solicitantes de empleo. Es verdad que se dan ejemplos en sentido opuesto, como la huelga contra *RAC Aluminum* en *West Virginia*, donde se ganó una huelga de diecinueve meses, recobrando sus puestos los trabajadores huelguistas. Sin embargo, la victoria se debió, más que a la dinámica tradicional de la huelga, a la presión sobre los clientes de la compañía, el Gobierno y uno de los supuestos apoyos financieros de aquélla (el financiero internacional *Mark Rich*).

Cambiar esta regla legal ha llegado a ser el primer objetivo en la agenda de la AFL-CIO, la federación nacional de sindicatos y brazo político del movimiento laboral americano. Una ley sobre justicia en la empresa, que habría prohibido la sustitución permanente de participantes en huelgas, se aprobó a principios de año por una de las dos Cámaras del Congreso Nacional, pero ha sido recientemente rechazada en la otra, debido a la táctica de retraso de sus oponentes. Incluso si el Congreso la hubiera aprobado, queda relativamente claro que el inevitable veto legislativo del presidente *Bush* no habría sido alterado en el Congreso. El candidato demócrata a la presidencia, *Bill Clinton*, ha prometido apoyar esta legislación si resulta elegido, dejando alguna esperanza para el futuro.

Un aspecto interesante del intento legislativo de alterar la regla de la sustitución indefinida es el de que, para intentar obtener la aprobación del

proyecto, la AFL-CIO apoyó lo que se denominó la enmienda *Packwood* (que tomó el nombre de su promotor, el senador *Packwood*). Según esta enmienda, el derecho del sindicato a que no se contrataran sustitutos fijos dependía de que aceptara o no la formación de una comisión investigadora —esencialmente, un acuerdo para aceptar algo muy similar a un arbitraje obligatorio—. Este es un caso histórico en la política sindical de Estados Unidos; en el sector privado, la idea de abandonar el derecho de huelga resulta inaudita. Si alguna vez hubo dudas sobre la seriedad del problema laboral causado por la regla *Mackay*, esto solo bastaría para borrarlas.

Las disposiciones sobre huelga de emergencia nacional, de la *Ley Taft-Hartley*, proporcionan otros medios para retrasar o evitar una huelga, cuando el Presidente juzga que «pone en peligro la salud o seguridad nacionales». En ese caso se forma un comité investigador. Este informa al Presidente y, sobre la base de ese informe, puede emitirse una orden contra la huelga. A continuación, sigue un período de «enfriamiento», durante el que las partes intentan alcanzar un acuerdo. Al término de ese período, los trabajadores deciden por votación si aceptan la última oferta del empresario. Si esto fracasa, el Presidente informa al Congreso, junto con sus recomendaciones. Normalmente, si el conflicto continúa, el Congreso adopta alguna medida legislativa especial para resolverlo; en la práctica, este procedimiento se ha utilizado muy pocas veces en los últimos años. Se prevén procedimientos de alguna forma similares a los empleados a los que se aplica la Ley de trabajo de ferroviario; estos últimos también se han utilizado muy poco.

La normativa del sector privado sigue siendo reticente a las huelgas, y ésta sólo cambiaría si se aprueba una nueva legislación federal, la cual, a su vez, depende de la elección de un Presidente demócrata que apoye dicha legislación.

### III. SECTOR PUBLICO

Para los empleados del Gobierno, la huelga se ha considerado históricamente ilegal. Y ello sigue siendo así para muchos de ellos, aunque la normativa ha evolucionado de manera interesante y diversa desde principios de los años setenta.

#### 1. Empleados del Gobierno Federal

En la actualidad, aún tienen prohibida la huelga y, aunque tienen el derecho a la negociación colectiva desde comienzo de los años sesenta, éste no incluye el derecho a la huelga. La huelga de controladores aéreos, antes mencionada, es un ejemplo dramático de la aplicación de esta prohibición.

Con relación a los empleados federales, el desarrollo más interesante en el área de la solución de conflictos fue la adopción del arbitraje obligatorio por la Ley de reorganización postal de 1970. En ese año, los trabajadores postales fueron a la huelga. Aunque esto era ilegal, consiguieron la adopción de una nueva Ley

que disponía, entre otras cosas, que los «callejones sin salida» de la negociación colectiva serían resueltos mediante arbitraje obligatorio, proporcionando así un sustituto para la huelga.

## 2. Trabajadores de los Gobiernos estatal y local

A nivel estatal y local ha habido bastantes cambios en la normativa sobre la huelga. Algunos Estados han aprobado leyes permitiéndola, al menos a algunos trabajadores. El arbitraje está ampliamente instituido como sustituto de la huelga para los trabajadores de los «servicios esenciales», cuyas huelgas se consideran contrarias al interés público.

Una de las características del sistema de Gobierno federal de Estados Unidos es la de que la autonomía de los Estados permite experimentar distintas construcciones legales. Esto ha ocurrido, muy claramente, en el área de las huelgas de trabajadores del Gobierno. Cualquier construcción imaginable ha sido ya inventada, creándose así una «industria casera» para el estudio académico. Casi desconocido era el arbitraje sobre los términos de un nuevo convenio colectivo, hasta que se hizo popular para trabajadores de servicios esenciales del sector público en los años setenta. Ahora poseemos una experiencia acumulada de estas normas, incluyendo variantes como el arbitraje de «oferta final», en el que el árbitro queda obligado a adoptar las posiciones finales de una de las partes.

Actualmente, algunos Estados como el de Carolina del Sur, no sólo prohíben la huelga de los empleados públicos, sino que incluso parecen haber ilegalizado la negociación colectiva de éstos. Otros, como el de Minesota, les garantizan un amplio derecho a la negociación colectiva, incluyendo el derecho a la huelga para muchos de los trabajadores públicos, como los maestros. En Wyoming ha aparecido el arbitraje obligatorio para trabajadores de servicios esenciales como bomberos y oficiales de policía, y se ha extendido a otros Estados. Los sindicatos de trabajadores públicos se han fortalecido bajo este régimen, y actualmente constituyen un componente extremadamente importante del movimiento laboral en Estados Unidos.

## IV. CONCLUSIONES

A mi entender, parece razonablemente claro que no existe, en realidad, un derecho de huelga válido de los trabajadores americanos. Aunque ese derecho existe en teoría, las limitaciones legales y económicas lo hacen prácticamente inútil. Como antes se sostuvo, no hay mejor prueba de ello que la voluntad de la AFL-CIO de renunciar virtualmente al derecho de huelga y sustituirlo por algo como el arbitraje.

Los efectos de la debilitación del derecho de huelga, desde mi punto de vista, son extremadamente serios y peligrosos para la sociedad americana. Considero la negociación colectiva como un medio eficaz (en la práctica) y democrático para

establecer los términos y condiciones de trabajo, y para administrarlas. Sin la amenaza de huelga o algún sustituto de ésta, la negociación colectiva no funciona. Y dado que la principal actividad de los sindicatos americanos es la negociación colectiva, la mutilación de ésta puede dejarlos fuera de juego. Existe la evidencia de que los trabajadores sólo se inclinan por la sindicación si piensan que el sindicato puede efectivamente obtener para ellos lo que ellos quieren. Sin la amenaza de la huelga, esto no es posible. Esta dinámica, creo yo, es una de las razones del reciente declive del movimiento laboral americano.

Y sería una tragedia para la sociedad americana si continuara este declive del sindicato, que no sólo ha proporcionado una voz a los trabajadores en el centro de trabajo, sino que además ha constituido la principal fuerza en nuestra sociedad para posiciones sociales y políticas progresistas. Resulta impensable una sociedad democrática sin unos sindicatos fuertes y viables, y ello es particularmente cierto en los Estados Unidos, donde las fuerzas del capital siempre han sido muy poderosas.

¿Qué se debe hacer? Creo que las leyes deben cambiar. Junto con otros cambios importantes en el Derecho laboral, la normativa de resolución de conflictos en la negociación colectiva debe variar. Personalmente, me inclino por desplazarla hacia el arbitraje. La enmienda *Packwood* a la Ley de justicia en la empresa posee un enorme potencial para el futuro de las relaciones industriales en Estados Unidos. Puede ocurrir que la huelga americana al viejo estilo sea, como dijeron los *Knights of Labor* en el siglo pasado, un «vestigio de barbarismo» que el público ya no tolera. Si esto es así, debe encontrarse un sustituto. Ahora tenemos suficiente experiencia sobre arbitraje en el sector público como para saber que puede funcionar como un eficaz sustituto de la huelga. Deberíamos aprovechar estos conocimientos e instituir un amplio sistema de arbitraje.

La sustitución por el arbitraje de la huelga americana tradicional no implica necesariamente el fin de todas las huelgas. La huelga como medio para expresar militancia y protesta es algo que debería revitalizarse en Estados Unidos. Es únicamente esa larga sangría de nuestra huelga tradicional (casi diez veces más larga, por término medio, que las de la mayoría de países) la que puede, y debe, ser sustituida por la regla de la razón, a través del arbitraje.