Medidas que deben adoptarse en relación con la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores para remitir urgentemente a la Corte Internacional de Justicia la controversia relativa a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución

Informe de referencia

Resumen

Durante más de setenta años, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, compuesta por expertos independientes responsables de hacer un seguimiento de la aplicación de los convenios ratificados por los Estados Miembros, ha considerado que el derecho de huelga es un corolario del derecho de libertad sindical y que, como tal, está reconocido y protegido por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

Alrededor de 1989, el Grupo de los Empleadores empezó a cuestionar la interpretación del Convenio núm. 87 realizada por la Comisión de Expertos y a impugnar la autoridad de dicha comisión para interpretar convenios.

La controversia se intensificó gradualmente y, en 2012, dio lugar a una crisis institucional de gran envergadura, ya que por primera vez no se permitió a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ejercer sus funciones de control.

Existe el sentimiento generalizado de que el desacuerdo persistente sobre aspectos tan importantes del mandato normativo de la OIT afecta negativamente a la credibilidad del sistema de control y a la reputación de la OIT en cuanto organización normativa.

De conformidad con las disposiciones aplicables, una cuestión jurídica comprendida en el ámbito de las actividades de la OIT, como la interpretación de un convenio internacional del trabajo, puede ser remitida por la Conferencia Internacional del Trabajo o el Consejo de Administración, que ha sido autorizado expresamente por la Conferencia a tal efecto, a la Corte Internacional de Justicia (en adelante «la CIJ» o «la Corte») para que esta emita una opinión consultiva.

Hay dos cuestiones jurídicas respecto de las cuales los dos grupos no gubernamentales de la OIT disienten y que podrían remitirse a la Corte. La primera es si puede considerarse que el derecho de huelga se deriva del Convenio núm. 87 como un derecho de los trabajadores internacionalmente reconocido a pesar de no estar explícitamente previsto en el Convenio. La segunda es si la Comisión de Expertos ha actuado en el marco de su competencia al afirmar que el derecho de huelga es inherente a la libertad sindical y, por consiguiente, está protegido por el Convenio núm. 87 o al examinar si los límites o condiciones para ejercer dicho derecho pueden impedir el ejercicio del derecho de libertad sindical, lo que contraviene el Convenio.

Si el Consejo de Administración decide remitir el asunto a la CIJ, sería la séptima vez que la OIT ha solicitado una opinión consultiva en virtud del artículo 37 de su Constitución, pero solo la segunda vez respecto de la interpretación de un convenio internacional del trabajo.

En este informe se presenta un panorama general de las cuestiones subyacentes para ayudar a los mandantes tripartitos a adoptar una decisión fundamentada sobre una posible remisión a la CIJ.

Índice

Página

I. Introducción 5

II. Comprender el conflicto de larga data 6

II.1. Síntesis de las dos opiniones divergentes 6

II.2. Cronología del conflicto jurídico 9

III. Elementos principales del conflicto 17

III.1. El Convenio núm. 87 de la OIT y el derecho de huelga 18

III.1.1. Historia de las negociaciones del Convenio núm. 87 18

III.1.2. Práctica ulterior: los órganos de control de la OIT y el derecho de huelga 21

III.1.3. Reglas y práctica en materia de interpretación de los tratados 27

III.2. El mandato de la Comisión de Expertos 30

III.2.1. Establecimiento y evolución de las responsabilidades de la Comisión 30

III.2.2. Funciones interpretativas de los órganos de control y la secretaría de la OIT 33

III.2.3. Facultades implícitas de los órganos de vigilancia de los derechos humanos: un debate más amplio 36

IV. Cuestión o cuestiones que se someterían a la Corte 37

V. Medidas que podrían adoptarse 39

VI. Observaciones finales 40

Anexos

I. Cartas recibidas en apoyo de una remisión urgente a la Corte Internacional de Justicia en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT 43

II. Proyecto de resolución del Consejo de Administración 58

III. Solicitudes de interpretación remitidas a la Corte Permanente de Justicia Internacional en virtud del artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones (1922-1932) 60

IV. Procedimiento de consulta ante la Corte Internacional de Justicia 62

I. Introducción

1. En una carta de fecha 12 de julio de 2023 dirigida al Director General, la Vicepresidenta trabajadora del Consejo de Administración solicitó formalmente que la controversia de larga data relativa a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), en relación con el derecho de huelga, se remitiera urgentemente a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para su resolución, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT. Para ello, la Vicepresidenta trabajadora pidió a la Oficina que adoptara todas las medidas necesarias para inscribir un punto en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración (octubre-noviembre de 2023), para su examen y la adopción de una decisión al respecto, relativo a la solicitud a la CIJ de una opinión consultiva. Asimismo, pidió a la Oficina que preparara un informe completo para facilitar la toma de una decisión fundamentada por el Consejo de Administración en esa reunión.

2. En los días posteriores a la recepción de la carta de la Vicepresidenta trabajadora, el Director General recibió cartas similares en nombre de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Unión Europea e Islandia y Noruega, y de los Gobiernos de la Argentina, Barbados, el Brasil, Colombia y Sudáfrica, en las que se pedía que se examinara la cuestión con carácter urgente en la siguiente reunión del Consejo de Administración con miras a adoptar una decisión sobre su posible remisión a la CIJ para obtener una opinión consultiva. Haciéndose eco de la solicitud del Grupo de los Trabajadores, los Gobiernos mencionados pidieron a la Oficina que preparara y distribuyera antes de la discusión del Consejo de Administración un informe de referencia con todos los elementos necesarios y señalara sus cartas a la atención de todos los mandantes de la Organización. Las cartas recibidas entre el 12 de julio y el 10 de agosto de 2023 figuran en el anexo I.

3. Cabe recordar que en la 347.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2023), la Vicepresidenta trabajadora anunció, en el contexto de un debate sobre un marco de procedimiento de remisión de una controversia relativa a la interpretación a la CIJ, que su grupo estaba estudiando la posibilidad de presentar una solicitud al Director General para inscribir la cuestión en el orden del día del Consejo de Administración, y declaró que:

> Ya ha quedado claro que cualquier Miembro de la Organización puede plantear una cuestión de interpretación y someter una solicitud al Director General a fin de que se inscriba en el orden del día del Consejo de Administración con miras a su remisión a la [Corte Internacional de Justicia]. Hay una cuestión de interpretación específica que lleva pendiente desde hace un tiempo suficiente y su grupo no puede seguir esperando mucho más hasta que se resuelva. De hecho, está contemplando la posibilidad de presentar en los próximos meses una solicitud al Director General para que inscriba la cuestión en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración, y tiene la esperanza de contar con el apoyo de los Gobiernos a este respecto. Es necesario que se mantenga cuanto antes un debate sobre esa cuestión específica [1].

[1] OIT, *Actas de la 347.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, GB.347/PV (Rev.), párr. 345.

4. El presente informe describe el origen y el alcance del conflicto, así como los aspectos jurídicos y de procedimiento de una posible remisión de la controversia a la CIJ para que esta emita una opinión consultiva [2]. Su finalidad es únicamente facilitar información y explicar los diferentes aspectos de la cuestión de manera que los mandantes tripartitos puedan adoptar una decisión fundamentada sobre una posible remisión a la CIJ; su objetivo no es proporcionar respuestas sustantivas a la controversia de larga data relativa al derecho de huelga, examinar el fondo de las opiniones contrapuestas o expresar puntos de vista sobre la conveniencia de remitir la cuestión a la Corte.

5. El informe se centra en los dos aspectos principales del conflicto —la interpretación del Convenio núm. 87 y el mandato de la Comisión de Expertos— y facilita el contexto fáctico para el debate en curso. Asimismo, ofrece explicaciones sucintas acerca de las cuestiones que se pueden plantear a la Corte para que emita una opinión consultiva y las etapas de procedimiento necesarias.

6. El informe se ha comunicado a todos los Estados Miembros de la OIT, junto con una invitación para transmitir antes del 6 de octubre de 2023 cualquier comentario que deseen formular respecto de esta cuestión tras consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas. Se publicará un resumen de los comentarios recibidos en un documento separado.

II. Comprender el conflicto de larga data

II.1. Síntesis de las dos opiniones divergentes

7. El conflicto entre el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores de la OIT, que comenzó hace más de treinta años, tiene dos dimensiones: una está relacionada con la propia interpretación —ya sea literal o dinámica— de determinadas disposiciones, en particular los artículos 3 y 10 del Convenio núm. 87, y la otra tiene que ver con la autoridad de la Comisión de Expertos para realizar esta interpretación y los límites de dicha autoridad.

8. En relación con la cuestión de la interpretación del Convenio núm. 87, el Grupo de los Empleadores plantea dos argumentos principales: en primer lugar, que el Convenio núm. 87 no contiene ninguna disposición cuyo sentido corriente o literal implique —de conformidad con la regla consuetudinaria de interpretación de los tratados consagrada en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados— la existencia de un derecho de huelga, y, en segundo lugar, que los trabajos preparatorios que condujeron a la adopción del Convenio núm. 87 —los cuales, en virtud del artículo 32 de la Convención de Viena, pueden servir como medio suplementario de interpretación— confirman que la intención de los

[2] El informe debe leerse conjuntamente con los documentos siguientes:

Documento de base para la Reunión tripartita sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la acción de huelga a nivel nacional (revisado) (Ginebra, 23-25 de febrero de 2015), GB.323/INS/5/Anexo III, párrs. 1-59;

La iniciativa relativa a las normas: seguimiento de los acontecimientos relativos a la Comisión de Aplicación de Normas en la reunión de 2012 de la CIT, GB.322/INS/5, párrs. 7-53;

Plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas: Propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica, GB.347/INS/5, párrs. 9-27.

redactores claramente era no incluir el derecho de huelga en el ámbito de aplicación del Convenio núm. 87 [3].

9. Respecto de la competencia de la Comisión de Expertos para interpretar convenios, la postura del Grupo de los Empleadores es que, pese a los intentos de la Comisión de ampliar *de facto* su mandato, sus tareas han tenido un carácter puramente técnico y no judicial desde su establecimiento. Además, el Grupo de los Empleadores argumenta que las conclusiones de la Comisión no pueden considerarse pronunciamientos vinculantes dado que, en virtud del artículo 37 de la Constitución de la OIT, solo la Corte Internacional de Justicia puede realizar una interpretación vinculante de las normas internacionales del trabajo. Por consiguiente, el Grupo de los Empleadores se opone sistemáticamente a lo que considera una aceptación «dogmática» por parte de la Comisión de Expertos de un derecho de huelga universal, explícito y detallado y a los intentos de la Comisión de crear nueva «jurisprudencia» a pesar de carecer del poder o de la autoridad legislativa para dictar decisiones vinculantes sobre la aplicación de la legislación nacional [4]. Según una publicación de la Organización Internacional de Empleadores (OIE):

> Los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT no reconocen el derecho de huelga - ni los constituyentes tripartitos pretendieron incluir este derecho en el proceso de la creación ni en la adopción de los instrumentos [...] A pesar del trasfondo, La Comisión de Expertos de la OIT en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) mantiene que el derecho de huelga está basado en el artículo 3 del Convenio núm. 87 [...] y el artículo 10 [...] Sobre esa interpretación la CEACR estudia todos los años numerosos casos que implican disposiciones nacionales o prácticas que restringen la acción de huelga. En cerca del 90-98 por ciento de esos casos, los Expertos concluyen que las restricciones a la huelga, ya sean *de facto* o *de jure*, no son compatibles con el Convenio. De ahí que hayan formulado un completo corpus de legislación en materia de huelgas minuciosamente detallada que equivale en gran medida, casi sin restricciones, a la libertad de huelga [5].

10. El Grupo de los Trabajadores defiende posturas diametralmente opuestas respecto de ambas cuestiones. Si bien está de acuerdo con que las reglas de interpretación establecidas en la Convención de Viena constituyen derecho internacional consuetudinario y, por consiguiente, se aplican al Convenio núm. 87, el Grupo de los Trabajadores se centra en la posibilidad de una interpretación «dinámica» prevista en el artículo 31 de la Convención de Viena, en la medida en que establece que las medidas de un tratado deben ser interpretadas en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del tratado. En consecuencia, el Grupo de los Trabajadores sostiene que las disposiciones del Convenio núm. 87 que garantizan el derecho de sindicación deben interpretarse en el contexto de las disposiciones pertinentes del Preámbulo de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia y tomando en consideración toda práctica ulterior que establezca un acuerdo general respecto de su interpretación, como la jurisprudencia coherente de los órganos responsables de supervisar la aplicación del Convenio. Además, el Grupo de los Trabajadores argumenta que no es necesario recurrir a los trabajos preparatorios, ya que no se cumplen las condiciones de la Convención de Viena, es

[3] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Actas*, 25/36-41. Véase también Alfred Wisskirchen, «El sistema normativo de la OIT. Cuestiones jurídicas y experiencias», *Revista Internacional del Trabajo*, 124, núm. 3 (2005): 283-285.

[4] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Actas*, 28/8-10. Véase también Wisskirchen, 271-273.

[5] OIE, *Los Convenios 87 y 98 de la OIT ¿reconocen el derecho de huelga?*, octubre de 2014, 1 y 7.

decir, la interpretación propuesta con arreglo al artículo 31 no da lugar a un sentido ambiguo u oscuro que es manifiestamente absurdo o poco razonable [6].

11. Respecto del mandato de la Comisión de Expertos, el Grupo de los Trabajadores estima que todos los órganos de la OIT que participan en las actividades de control realizan necesariamente una interpretación del sentido de las normas y que, por consiguiente, la Comisión de Expertos —así como las comisiones de encuesta que examinan las quejas presentadas en virtud del artículo 26, las comisiones tripartitas que examinan las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 y la Comisión de Aplicación de Normas— puede desempeñar en ocasiones funciones de interpretación, a reserva de toda interpretación vinculante emitida por la CIJ [7].

12. Respecto de la posible vía para avanzar, el Grupo de los Empleadores recuerda a menudo que «propuso discutir la cuestión sobre si el derecho de huelga tendría que incluirse en un instrumento de la OIT en la Conferencia [pero que] la cuestión no tuvo seguimiento» y señala que eso es «a pesar de que con su exclusiva estructura tripartita la OIT sería el foro apropiado y legítimo para solucionar esta cuestión» [8]. En la 344.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2022), durante el examen del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas y las propuestas para garantizar la seguridad jurídica, la portavoz del Grupo de los Empleadores declaró que:

> [N]o considera que el recurso al artículo 37 sea una solución viable, ya que el derecho de huelga es un tema complejo con múltiples dimensiones que no puede desvincularse de los sistemas y prácticas de relaciones laborales de los Estados Miembros de la OIT, los cuales presentan diferencias notables. Todavía hay un amplio margen para el diálogo y la cooperación entre las distintas partes interesadas con miras a avanzar hacia el logro de un consenso. No se debería recurrir a órganos externos y judiciales, a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) o a un tribunal de la OIT mientras no se hayan agotado todas las posibilidades de diálogo entre las principales partes de la OIT competentes en materia de normas de la Organización, lo cual no es el caso actualmente. [D]uda de que el recurso a las opciones previstas en el artículo 37 pueda facilitar una seguridad jurídica, pues no está claro de qué forma unos órganos exteriores y judiciales podrían hallar una solución que sea ampliamente aceptada por los mandantes de la OIT sobre una cuestión de tal complejidad [...] Todavía hay un amplio margen para el diálogo y la cooperación entre las distintas partes interesadas con miras a avanzar hacia el logro de un consenso. No se debería recurrir a órganos externos y judiciales, a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) o a un tribunal de la OIT mientras no se hayan agotado todas las posibilidades de diálogo entre las principales partes de la OIT competentes en materia de normas de la Organización, lo cual no es el caso actualmente [9].

13. Respecto de la seguridad jurídica, la portavoz del Grupo de los Empleadores reiteró un año después en la 347.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2023) que «la remisión del asunto a la CIJ debería ser una solución de último recurso. Es preferible buscar soluciones a nivel interno que cuenten con el amplio apoyo de los mandantes» [10].

14. En cambio, el Grupo de los Trabajadores argumenta que los que deseen seguir impugnando el derecho de huelga tienen dos opciones con arreglo a la Constitución de la OIT: solicitar que

---

[6] Confederación Sindical Internacional (CSI), *The right to strike and the ILO: The legal foundations*, marzo de 2014, 74-88 (resumen en español: Resumen ejecutivo de la nota informativa de la CSI sobre el derecho de huelga).

[7] CSI, 35-40.

[8] OIE, 18.

[9] *Actas de la 344.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, GB.344/PV, párr. 139.

[10] GB.347/PV (Rev.), párr. 231.

el Consejo de Administración de la OIT remita la cuestión a la CIJ para obtener una opinión consultiva (párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT) o aceptar el establecimiento de un tribunal interno independiente para solucionar rápidamente la cuestión o controversia relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 (párrafo 2 del artículo 37) [11]. Cuando la cuestión de la aplicación del artículo 37 de la Constitución fue examinada por el Consejo de Administración en marzo de 2022, la portavoz del Grupo de los Trabajadores indicó que «[l]a única forma de resolver la persistente controversia sobre la interpretación del Convenio núm. 87 y el derecho de huelga de un modo que aporte seguridad jurídica y sea conforme a la Constitución de la OIT es remitirla a la Corte» [12]. Un año más tarde, en la reunión de marzo de 2023 del Consejo de Administración, la portavoz del Grupo de los Trabajadores señaló que:

> La OIT cuenta con un mecanismo de resolución de conflictos en su propia Constitución [...] Se ha dedicado demasiado tiempo a esta cuestión y no ve la utilidad de continuar el diálogo social al respecto puesto que no se ha podido alcanzar un consenso. No puede haber consenso cuando las posturas son mutuamente excluyentes: hay miembros que reconocen que existe una relación entre el Convenio núm. 87 y el derecho de huelga —como lo han determinado en el pasado la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical, que tiene carácter tripartito— y respetan la autoridad del sistema de control de la OIT y la Comisión de Expertos, y otros que no reconocen que esa relación existe. Algunas discrepancias no se pueden solventar a través del diálogo y, ante ello, es necesario recurrir a una autoridad, que en el caso de la OIT sería la CIJ, reconocida como tal en la Constitución [...] [L]a OIT debería hacer un buen uso de [su mecanismo de resolución de conflictos] [13].

II.2. Cronología del conflicto jurídico

15. Aunque por lo general se cree que el conflicto relativo a la interpretación del Convenio núm. 87 en lo que se refiere al derecho de huelga ha surgido en los diez últimos años, en realidad ha impulsado debates políticos y jurídicos durante más de medio siglo, principalmente en el marco de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Se caracteriza por posturas firmes e intransigentes que ponen a prueba los principios básicos del sistema de control y el orden constitucional de la OIT.

16. La primera vez que se cuestionó el ámbito de aplicación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga fue en 1953, cuando el portavoz del Grupo de los Empleadores del Comité de Libertad Sindical declaró que «no existía en materia de derecho de huelga reglamentación internacional alguna que autorizara a los órganos de la OIT para emitir un juicio sobre los reglamentos nacionales que determinado país pudiese haber establecido a este respecto» [14]. Este punto se volvió a plantear durante las discusiones que mantuvo la Comisión de Aplicación de Normas en la 58.ª reunión de la Conferencia (1973) sobre el derecho de huelga en el sector

[11] CSI, 4.

[12] GB.344/PV, párr. 145. En el mismo sentido, la representante del grupo de los países industrializados con economía de mercado (PIEM) expresó la opinión de que «[h]asta la fecha, las modalidades tripartitas basadas en el consenso solo han generado un consenso político temporal y no han podido ofrecer la seguridad jurídica necesaria para garantizar el funcionamiento eficiente y eficaz del sistema de control. Por consiguiente, se deberían desplegar esfuerzos para resolver la controversia con arreglo al artículo 37 de la Constitución. [...] El PIEM espera con interés participar en un proceso tripartito para formular una pregunta equilibrada a la CIJ y en el proceso de preparación del expediente» (párrs. 150-151).

[13] GB.347/PV/(Rev.), párr. 278. En el mismo sentido, el representante de la Unión Europea y sus Estado miembros consideró que «[e]l antiguo desacuerdo sobre el derecho de huelga, en el contexto del Convenio núm. 87, debería resolverse en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37. La CIJ está bien capacitada para examinar esta controversia, por lo que pide al Consejo de Administración que la remita sin demora», (párr. 254). Las representantes del grupo de América Latina y el Caribe (párr. 247) y del PIEM (párr. 250) expresaron opiniones similares.

[14] *Minutes of the 121st Session of the Governing Body* (marzo de 1953), 38.

público. El miembro trabajador del Japón indicó que, «si bien a menudo se había afirmado que el derecho de huelga no quedaba amparado por los convenios internacionales del trabajo, el Convenio núm. 87 sí provee al derecho de los sindicatos a organizar sus actividades y formular sus programas y, por consiguiente, implícitamente garantiza el derecho de huelga». En cambio, el miembro empleador del Japón declaró que «en ningún caso el Comité de Libertad Sindical se había referido al derecho de huelga como a un derecho absoluto, particularmente en servicios esenciales y en la función pública», mientras que el miembro gubernamental de Suiza indicó que el derecho de huelga no estaba amparado por el Convenio núm. 87, como mostraba la labor preparatoria que condujo a su adopción 15.

17. En 1986, en el contexto de un debate sobre la aplicación del Convenio núm. 87 por la República Árabe Siria, el miembro gubernamental de la República Democrática Alemana recordó que:

> [E]l Convenio no menciona en ninguna de sus disposiciones el derecho de huelga. No obstante, la Comisión de Expertos declara que la prohibición de la huelga es contraria al artículo 3 del Convenio. Esta conclusión no se basa en el texto del Convenio, sino que debe ser considerada como una simple interpretación personal de la Comisión de Expertos. Este método de trabajo debe rechazarse, ya que está en contradicción directa con el principio según el cual los gobiernos solo tienen la obligación de enviar memorias sobre los instrumentos que han ratificado. Toda otra conclusión sería susceptible de conducir a incertidumbres y a una inseguridad jurídica que podría impedir nuevas ratificaciones, ya que los Estados no conocerían de antemano las interpretaciones que serían dadas posteriormente a los convenios considerados [16].

18. En 1989, el miembro empleador de Suecia de la Comisión de Aplicación de Normas observó que:

> Un órgano solamente, la Corte Internacional de Justicia, podía realizar interpretaciones auténticas de los Convenios de la OIT [...] [E]l papel de la Corte Internacional de Justicia como último arbitro siempre debía tenerse presente. Un Convenio de la OIT debía interpretarse de conformidad con los principios establecidos en la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados (1969 [...] [E]l informe de la Comisión de Expertos de este año contenía desafortunadamente un cierto número de interpretaciones demasiado amplias, especialmente en lo relativo a los Convenios sobre derechos humanos fundamentales, en particular el Convenio núm. 87 [17].

19. Al clausurar la discusión general en la misma reunión, el representante del Secretario General declaró, entre otras cosas, que:

> [I]ncumbía a los gobiernos que impugnaban las interpretaciones dadas por los órganos de control someter eventualmente el caso a la Corte Internacional de Justicia. La Comisión de Expertos había señalado esta posibilidad en dos casos. En lo que atañía a las cuestiones del derecho de huelga y de los servicios esenciales, cabía afirmar que la jurisprudencia de los órganos de control había sido constante. En lo que hacía al derecho de huelga, tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical habían estimado que este derecho constituía uno de los medios esenciales de que disponían los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses económicos y sociales. Este principio siempre había sido sostenido por estos dos órganos de control, que, con el correr del tiempo, habían determinado las condiciones en que debería ejercerse el derecho [18].

---

[15] Conferencia Internacional del Trabajo, 58.ª reunión, 1973, *Actas*, 572, párr. 26.

[16] Conferencia Internacional del Trabajo, 72.ª reunión, 1986, *Actas*, 31/36.

[17] Conferencia Internacional del Trabajo, 76.ª reunión, 1989, *Actas*, 26/7, párr. 21.

[18] Conferencia Internacional del Trabajo, 76.ª reunión, 1989, *Actas*, 26/7, párr. 23.

20. En 1990, parte de la discusión general en la Comisión de Aplicación de Normas se dedicó a la relación entre los órganos de control y la interpretación de los convenios. En su respuesta a la posición de la Comisión de Expertos de que sus opiniones sobre el contenido y el sentido de las disposiciones de los convenios deberían considerarse válidas y gozar de reconocimiento general en la medida en que no las contradijera la CIJ, y de que la aceptación de dichas consideraciones era indispensable para la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los miembros empleadores estimaron que:

> [L]a opinión de la Comisión de Expertos, que equivale a considerar que sus evaluaciones tienen un carácter obligatorio mientras no se someta el asunto a la Corte, carece de fundamento [...] por una razón jurídica, ya que esta posición la contradecían las disposiciones de la Constitución de la OIT y del Reglamento de la Conferencia relativas a la presentación de las memorias de los gobiernos y al mandato de la Comisión de la Conferencia. Esta tenía una competencia en materia de examen que le era propia.
>
> [...]
>
> A este respecto, los miembros empleadores recordaron, a guisa de ejemplo, sus divergencias de interpretación con los expertos acerca de las cuestiones relativas al derecho de huelga. Si bien estas cuestiones no estaban reguladas en forma expresa en ninguna norma fundamental (si se exceptuaba el caso muy particular de la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92)), los expertos progresivamente habían deducido de las disposiciones del Convenio núm. 87 el reconocimiento de un derecho de huelga que prácticamente ya no estaba limitado, posición que los miembros empleadores no podían aceptar, no solamente porque tenían reservas jurídicas al respecto, sino, sobre todo, porque esto incidía directamente en los intereses de los empleadores [19].

21. En los tres años posteriores, los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas dejaron constancia constantemente de su oposición de principio a la función de interpretación de la Comisión de Expertos, en particular en lo que respecta al Convenio núm. 87 y el derecho de huelga. Por ejemplo, en 1991, los miembros empleadores indicaron que:

> [L]os criterios de interpretación que se imponen a los expertos están contenidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969. Los criterios de interpretación que contiene dicho instrumento no se pueden soslayar por el simple reconocimiento de la existencia de una convergencia de opiniones entre varios órganos de la OIT. Lo anterior es especialmente cierto en relación con las opiniones del Comité de Libertad Sindical [...] La aplicación de la Convención de Viena es incontestable en derecho internacional [...] Otro principio irrefutable en derecho internacional es *in dubio mitius* (si los términos de una disposición de un tratado no son claros, las posibles interpretaciones admisibles deben hacerse en favor de la que implique menos obligaciones para las partes). Los miembros empleadores pusieron de relieve el principio anterior debido a sus preocupaciones concretas relativas a los importantes asuntos que en la práctica se debían interpretar y aplicar: derecho de huelga, que ni siquiera estaba inscrito en los convenios pertinentes pero que había sido objeto de principios minuciosamente elaborados mediante la interpretación [20].

En el mismo sentido, el miembro empleador de los Estados Unidos señaló que:

> [N]o le corresponde funcionar como un legislador supranacional si la interpretación dada no se funda en los trabajos de la comisión tripartita que ha redactado el convenio. Es actuando sin moderación que los expertos introducirían esta incertidumbre jurídica, que consideran socava el «buen funcionamiento del sistema normativo de la OIT». [...] [N]o convendría que la Comisión

[19] Conferencia Internacional del Trabajo, 77.ª reunión, 1990, *Actas*, 27/6, párrs. 22-23.

[20] Conferencia Internacional del Trabajo, 78.ª reunión, 1991, *Actas,* 24/6, párr. 26.

> de Expertos ratificara en su integridad las decisiones del Comité de Libertad Sindical que se fundan en principios generales y no se limitan a los términos del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), al extender el alcance de dichos textos más allá de la intención de los autores de estos Convenios, tal como se refleja en los trabajos preparatorios y en los textos [21].

22. En la misma reunión, el miembro gubernamental de Dinamarca, hablando en nombre de los Gobiernos de los países nórdicos, expresó la siguiente opinión:

> [L]a Comisión de Expertos se extralimita un tanto al sugerir que un gobierno que no acepta su interpretación debería solicitar una decisión jurídicamente apremiante a la Corte Internacional de Justicia. A su parecer, esta obligación no obedece al espíritu del artículo 37 de la Constitución de la OIT [22].

23. En 1993, durante una discusión sobre la conveniencia de establecer un tribunal interno en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución, los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas recordaron que «[e]l informe de la Comisión de la Conferencia que dio lugar a la creación de la Comisión de Expertos especificaba que esta no tenía capacidad o competencia judicial para brindar interpretaciones de los convenios» y también indicaron que su posición no había variado puesto que, ya en 1953, el portavoz del Grupo de los Empleadores, Pierre Waline, había rechazado claramente la deducción de un derecho de huelga detallado de las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98. Asimismo, reiteraron que «el Convenio núm. 87 no reglamentaba el derecho de huelga [ya que] [e]l texto del Convenio no lo menciona y los trabajos preparatorios mostraban que no hubo consenso en la Conferencia sobre esta cuestión» [23].

24. En la reunión de 1993 los miembros trabajadores también expresaron la opinión siguiente:

> [E]l significado habitual de los términos de un convenio sobre los derechos humanos, como el Convenio núm. 87, tenía que considerarse en su contenido y a la luz de la finalidad y del objetivo de este Convenio. Los convenios que tratan de los derechos humanos deberían necesariamente ser interpretados progresivamente y como instrumentos vigentes [24].

y observaron que:

> El derecho de huelga es inseparable de la noción de libertad sindical [...] [D]iversos principios de libertad sindical eran considerados como formando parte del derecho consuetudinario; la interpretación del derecho de huelga en el Convenio núm. 87 dada por la Comisión de Expertos fue aceptada desde hace numerosos años, y esto la hacía pertinente en virtud del artículo 31, 3), *c)*, de la Convención de Viena [...] [E]l derecho de huelga debe ser considerado a la luz del principio *ubi jus ibi remedium* como un último medio para ejercer la sustancia de los derechos contenidos en los Convenios núms. 87 y 98 [25].

25. En 1994, la publicación del Estudio General de la Comisión de Expertos sobre los Convenios núms. 87 y 98 brindó la oportunidad de intercambiar de nuevo opiniones sobre el derecho de huelga en el marco de la Comisión de Aplicación de Normas [26]. Los miembros empleadores indicaron que «no podían en modo alguno aceptar que la Comisión de Expertos dedujera del

[21] Conferencia Internacional del Trabajo, 78.ª reunión, 1991, *Actas*, 24/6, párr. 28.

[22] Conferencia Internacional del Trabajo, 78.ª reunión, 1991, *Actas s*, 24/7, párr. 33.

[23] Conferencia Internacional del Trabajo, 80.ª reunión, 1993, *Actas*, 25/5, párrs. 20 y 21; 25/10, párr. 58.

[24] Conferencia Internacional del Trabajo, 80.ª reunión, 1993, *Actas*, 25/5, párr. 23.

[25] Conferencia Internacional del Trabajo, 80.ª reunión, 1993, *Actas*, 25/10, párr. 61.

[26] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Actas*, 25/36-47, párrs. 114-148.

texto del Convenio un derecho tan global, preciso y detallado» [27]. Haciendo referencias específicas a las labores de la Conferencia que habían conducido a la adopción de los Convenios núms. 87 y 98 y de la Recomendación núm. 92, los miembros empleadores declararon que:

> [E]ra incomprensible para los miembros empleadores que los órganos de control hubieran podido pronunciarse sobre el alcance y contenido exactos del derecho de huelga a falta de disposiciones concretas y explícitas sobre el tema [...] Lo que la Comisión de Expertos había puesto en práctica equivalía a lo que en matemáticas se llamaba axioma y, en teología católica, dogma: se trataba de aceptar íntegramente, sin condiciones previas, una verdad que se tiene por cierta, de la que se derivaba todo lo demás [...] [E]l derecho de huelga no había sido olvidado al elaborarse esos instrumentos: se hicieron tentativas para incorporarlo a los Convenios pero fueron rechazadas al no haberse obtenido la correspondiente mayoría [...] Con respecto a la observación del miembro trabajador de Polonia, según la cual los convenios deberían ser interpretados de manera dinámica y funcional, los miembros empleadores pensaban que constituía un reconocimiento de la falta de fundamento jurídico para el derecho de huelga en los instrumentos de la OIT [28].

26. Rebatiendo dichos argumentos, los miembros trabajadores afirmaron de nuevo que:

> [E]l derecho de huelga era un corolario indisociable del derecho de asociación sindical protegido por el Convenio núm. 87 y por los principios enunciados en la Constitución de la OIT. Sin derecho de huelga, la libertad sindical quedaría privada de sustancia; para comprobarlo, era suficiente revisar los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87, las numerosas conclusiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y los sucesivos estudios generales sobre esa materia elaborados por la Comisión de Expertos. En su Estudio de 1994, la Comisión de Expertos había confirmado clara y formalmente dicha relación, consagrando un capítulo específico a los principios y modalidades del derecho de huelga [29].

27. En los quince años siguientes, los miembros empleadores continuaron expresando sistemáticamente reservas respecto de la interpretación por la Comisión de Expertos del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga. Por ejemplo, en 1999, los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas declararon que:

> [A]lbergaban dudas sustanciales respecto de las interpretaciones de los convenios cuando se apartaban considerablemente del texto de los mismos. Por ende, era un ínfimo consuelo afirmar que la única interpretación vinculante de los textos jurídicos solo podía efectuarla la Corte Internacional de Justicia. Habida cuenta de la ausencia de una decisión de la Corte, no había en consecuencia una interpretación general de los dos Convenios que sea vinculante [30].

28. En 2002, los miembros empleadores expresaron la opinión que:

> [E]s engañoso, en muchos sentidos, pensar que las recomendaciones particulares formuladas por el Comité de Libertad Sindical puedan sentar jurisprudencia sobre el derecho de huelga. Los miembros empleadores reiteran, tal como lo hicieron en 1953 y en años posteriores, que el derecho de huelga en conflictos laborales no puede derivarse de los Convenios 87 y 98, relativos a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Esta opinión tiene tres fundamentos: la redacción de las normas, la correcta aplicación de las reglas vinculantes de interpretación,

[27] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Actas*, 25/32, párr. 116.

[28] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Actas*, 25/37 y 25/40, párrs. 119, 124-125.

[29] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Actas*, 25/38, párr. 136.

[30] Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, 1999, *Actas*, 23/40 y 23/41, párr. 114.

> contenidas en los tratados internacionales, y los documentos que contienen declaraciones evidentes sobre su alcance, cuando se elaboran y adoptan las normas o los instrumentos [31].

29. En el mismo sentido, en 2004, los miembros empleadores recordaron que:

> [N]ada debe interpretarse que no debería ser interpretado. La Corte Internacional de Justicia consideró que la Convención de Viena confirma este principio. La base de la interpretación es el texto mismo, por ejemplo, la redacción de un convenio de acuerdo con su significado usual y natural bajo el llamado «regla de sentido ordinaria». Los trabajos preparatorios (*travaux preparatoires*) de un convenio resultan de importancia solo si su redacción no está clara [32].

Asimismo, en 2010, «[l]os miembros empleadores solicitaron una vez más a la Comisión de Expertos que reconsiderara sus interpretaciones sobre el derecho de huelga ya que estas se habían ampliado progresivamente desde 1959 y no se apoyan en los Convenios núms. 87 y 98» [33].

30. En 2012, el desacuerdo persistente acerca de la interpretación de la Comisión de Expertos del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga provocó una crisis institucional. Por primera vez desde el establecimiento de la Comisión de Aplicación de Normas, el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores no lograron llegar a un acuerdo respecto de la lista de casos de incumplimiento que debían ser examinados por la Comisión. Los miembros empleadores se opusieron en los términos más enérgicos a la interpretación que realizó la Comisión de Expertos del Convenio núm. 87 y del derecho de huelga en su Estudio General de 2012, e indicaron que «sus opiniones y acciones se verían materialmente influidas en todos los ámbitos de acción de la OIT relacionados con el Convenio y con el derecho de huelga» [34]. En consecuencia, a falta de una aclaración sobre el mandato de la Comisión de Expertos respecto del Estudio General, «no podían aceptar el examen de los casos relativos al Convenio núm. 87 que incluyan interpretaciones de la Comisión de Expertos en relación con el derecho de huelga» [35]. Sin embargo, el Grupo de los Trabajadores consideró que no era aceptable [36] y, como consecuencia, la Comisión de Aplicación de Normas concluyó sus labores sin examinar ningún caso de incumplimiento [37].

31. En noviembre-diciembre de 2012, en vista del cuestionamiento directo de su autoridad y la solicitud del Grupo de los Empleadores de que el informe de la Comisión de Expertos incluyera una reserva o salvedad respecto del derecho de huelga, la Comisión de Expertos presentó su punto de vista acerca de su mandato. Estimó, en particular, que el control de la aplicación de los convenios:

> lógica e inevitablemente requiere una evaluación, que a su vez implica cierto grado de interpretación, tanto de la legislación nacional como del texto del convenio correspondiente

[31] Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002, *Actas*, 28/15, párr. 48.

[32] Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, 2004, *Actas*, 24/21, párr. 79.

[33] Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010, *Actas*, parte I/19, párr. 57.

[34] Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, *Actas*, parte I/24, párr. 82.

[35] Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, *Actas*, parte I/39, párr. 150.

[36] Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, *Actas*, parte I/41, párr. 171.

[37] Sobre la crisis institucional de 2012, véanse, entre otros: Françis Maupain, «The ILO supervisory system: A model in crisis?», *International Organizations Law Review* 10, núm. 1 (2013): 117-165; Lee Swepston, «Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike», *International Journal of Comparative Law and Industrial Relations* 29, núm. 2 (2013): 199-218; Janice R. Bellace, «The ILO and the right to strike», *International Labour Review* 153, núm. 1 (2014): 29-70; Keith D. Ewing, «Myth and Reality of the Right to Strike as a 'Fundamental Labour Right'», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 29, núm. 2 (2013): 145-166, y Paul Mackay, «The Right to Strike: Commentary», *New Zealand Journal of Employment Relations* 38, núm. 3 (2014): 58-70.

> [...] Esta combinación de independencia, experiencia y conocimientos especializados continúa siendo una considerable fuente de legitimidad adicional para los mandantes de la OIT [...] [H]a dejado claro en todo momento que sus directrices —que adoptan la forma de opiniones o recomendaciones en el marco de observaciones, solicitudes directas y estudios generales— no son vinculantes [...] [L]as opiniones o conclusiones no vinculantes de la Comisión gracias a su racionalidad y valor persuasivo [y] su fuente de legitimación [...] pretenden orientar las medidas que adoptan los Estados Miembros de la OIT» [38].

La Comisión concluyó que no era necesaria una reserva o salvedad, ya que «representaría una injerencia en aspectos importantes de su independencia» [39].

32. En la 102.ª reunión de la Conferencia (2013), se insertó una nota en todos los casos individuales examinados por la Comisión de Aplicación de Normas relativa a la aplicación del Convenio núm. 87 con el siguiente tenor: «La Comisión no abordó el derecho de huelga en este caso, en virtud de que los empleadores no están de acuerdo con que el derecho de huelga esté reconocido en el Convenio núm. 87» [40].

33. En noviembre-diciembre de 2013, la Comisión de Expertos examinó nuevamente la cuestión de incluir una reserve o salvedad y decidió insertar el párrafo siguiente, que desde entonces se ha convertido en un párrafo estándar de su informe:

> Mandato
>
> La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es un órgano independiente establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo y sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Está compuesto por expertos en el terreno jurídico que se encargan de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados Miembros de la OIT. La Comisión de Expertos realiza un examen técnico e imparcial de la manera en que los Estados Miembros aplican los convenios en la legislación y en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales. Al hacerlo, debe determinar el alcance jurídico, contenido y significado de las disposiciones de los convenios. Sus opiniones y recomendaciones no son imperativas, y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales. El carácter persuasivo de esas opiniones y recomendaciones se deriva de la legitimidad y racionalidad de la labor de la Comisión que se basa en su imparcialidad, experiencia y competencia técnica. La función técnica y la autoridad moral de la Comisión están ampliamente reconocidas, especialmente porque ha llevado a cabo su labor de supervisión durante más de ochenta y cinco años, y debido a su composición, independencia y métodos de trabajo cimentados en el diálogo continuo con los gobiernos, teniendo en cuenta la información que transmiten las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto se ha reflejado en la incorporación de las opiniones y recomendaciones de la Comisión en legislaciones nacionales, instrumentos internacionales y decisiones de los tribunales [41].

34. En la 103.ª reunión de la Conferencia (2014), la Comisión de Aplicación de Normas no pudo adoptar conclusiones en 19 casos individuales a causa del desacuerdo respecto de la cuestión del derecho de huelga [42].

---

[38] Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), párrs. 33-36.

[39] Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013, *Informe de la Comisión de Expertos,* párr. 36.

[40] Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013, *Actas*, 16, parte I.

[41] Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), párr. 31.

[42] Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, *Actas*, 13, Parte I/54-60, párrs. 201-219.

35. En vista de la situación de *impasse*, el Consejo de Administración examinó en su reunión de octubre-noviembre de 2014 un documento sobre las modalidades, el alcance y costos de las medidas aplicables en virtud del artículo 37 de la Constitución [43]. Durante el debate, el portavoz del Grupo de los Trabajadores indicó que su grupo «ha llegado a la conclusión insoslayable de que, para poder avanzar, es necesario referir con carácter urgente la dificultad relativa a la interpretación a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para que emita una opinión consultiva a fin de garantizar la pertinencia y el funcionamiento del sistema de control de la OIT» [44]. Sin embargo, los miembros empleadores no apoyaron la remisión de la cuestión a la Corte y se mostraron a favor de una resolución mediante discusiones tripartitas, ya que «es más económica, incluyente y flexible que remitir la controversia a la CIJ, opción que pondría claramente de manifiesto no solo que el tripartismo y el diálogo social han fracasado sino que ni siquiera se contempla la posibilidad de solucionar la controversia por medio del diálogo social» [45]. Entre los Gobiernos, el grupo de los Estados de América Latina y el Caribe, el grupo de los países industrializados con economía de mercado y la Unión Europea y sus Estados Miembros apoyaron la remisión propuesta a la CIJ, mientras que el grupo de Asia y el Pacífico manifestó su preferencia por las discusiones tripartitas y el grupo de África opinó que el recurso a la Corte debía utilizarse como última opción [46].

36. En este contexto, el Consejo de Administración decidió convocar una reunión tripartita, que le informaría en su reunión de marzo de 2015, sobre la cuestión de la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la huelga en el plano nacional. La reunión se celebró del 23 al 25 de febrero de 2015. En ella, el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores presentaron una declaración conjunta sobre una serie de medidas encaminadas a encontrar una posible salida al estancamiento del sistema de control [47]. En esta declaración conjunta se reconocía que el derecho de los trabajadores y de los empleadores a emprender acciones colectivas en defensa de sus intereses laborales legítimos está reconocido por los mandantes de la OIT y que este reconocimiento internacional por la Organización exige que el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores aborden cuestiones sistémicas específicas, como el mandato de la Comisión de Expertos y los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas (adopción de la lista y de las conclusiones). La declaración conjunta no incluía un seguimiento específico respecto de la cuestión de la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga. El Grupo Gubernamental presentó dos declaraciones. En la primera expresó su postura común respecto del derecho de huelga y reconoció que «el derecho de huelga está vinculado a la libertad sindical, que es uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT [...] [D]e no ampararse el derecho de huelga, la libertad sindical, en particular el derecho de organizar actividades para promover y proteger los intereses de los trabajadores no puede realizarse plenamente». Sin embargo, también se señaló que el derecho de huelga «no es un derecho absoluto [y] el alcance y las condiciones de este derecho están reglamentados a nivel nacional». En su segunda declaración, el Grupo Gubernamental agradeció la declaración

[43] *La iniciativa relativa a las normas: seguimiento de los acontecimientos relativos a la Comisión de Aplicación de Normas en la reunión de 2012 de la CIT*, GB.322/INS/5, anexo I.

[44] *Actas de la 322.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, GB.322/PV, párr. 50.

[45] GB.322/PV, párr. 58.

[46] GB.322/PV, párrs. 64, 70, 78 y 82.

[47] *La iniciativa relativa a las normas, Addéndum*, GB.323/INS/5 (Add.); La iniciativa relativa a las normas - Anexo I, GB.323/INS/5/Appendix I, anexo I.

conjunta del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores y pidió una discusión exhaustiva en el Consejo de Administración [48].

37. Las tres declaraciones fueron presentadas al Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2015 como resultado de la reunión tripartita. En la reunión, los miembros empleadores reiteraron su opinión de que el «derecho de huelga» no estaba reconocido en el Convenio núm. 87, y de que la declaración conjunta se consideraba un compromiso para continuar colaborando con miras a fortalecer el sistema de control a pesar de las diferencias de opinión. Los miembros trabajadores confirmaron que la finalidad de la declaración conjunta solo era permitir que la OIT reanudara la supervisión de las normas. Mantuvieron que el derecho de huelga estaba protegido por el Convenio núm. 87. A la luz del resultado de la reunión tripartita, el Consejo de Administración decidió «no emprender por el momento ninguna acción en virtud del artículo 37 de la Constitución para resolver la cuestión relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga». Al mismo tiempo, el Consejo de Administración adoptó una serie de decisiones en relación con el sistema de control y el establecimiento del mecanismo de examen de las normas [49].

38. En la 104.ª reunión de la Conferencia (2015), solo una de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas en relación con la aplicación del Convenio núm. 87 incluyó opiniones sobre el derecho de huelga. La ausencia de referencia al derecho de huelga es el *modus vivendi* que ha prevalecido hasta la fecha en la Comisión. No obstante, los miembros empleadores han continuado planteando objeciones a los comentarios de la Comisión de Expertos que abordan las condiciones para el ejercicio del derecho de huelga [50].

39. En conclusión cabe formular las siguientes observaciones. En primer lugar, los aspectos centrales de la controversia jurídica son si el derecho de huelga es un medio legítimo para defender los intereses de los trabajadores reconocido y protegido por el Convenio núm. 87 y si la Comisión de Expertos está facultada para elaborar, durante el desempeño de sus funciones de control, un marco ampliado y complejo para examinar y formular comentarios sobre las condiciones del ejercicio de dicho derecho. En segundo lugar, de manera más general, el desacuerdo radica principalmente en si la Comisión de Expertos tiene la autoridad para crear nuevas obligaciones jurídicas para los Estados que han ratificado convenios internacionales del trabajo a través de su interpretación incidental, o funcional, de dichos convenios al desempeñar sus responsabilidades de control. En tercer lugar, existe un amplio acuerdo en que el Convenio núm. 87 debería interpretarse de acuerdo con los principios de interpretación de tratados en el marco del derecho internacional consuetudinario, codificados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, y también en que corresponde únicamente a la CIJ la competencia de hacer pronunciamientos autorizados y vinculantes sobre la interpretación de convenios internacionales del trabajo.

III. Elementos principales del conflicto

40. Para comprender mejor las posturas profundamente divididas del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores sobre la cuestión, es importante examinar con mayor detenimiento, en primer lugar, el Convenio núm. 87, la historia de su negociación y la forma

[48] GB.323/INS/5/Appendix.I, anexo II y anexo III.

[49] *Actas de la 323.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, GB.323/PV, párrs. 51, 52 y 84.

[50] Por ejemplo, Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión, 2022, *Actas de las sesiones 4A/P.I,* párrs. 113-114, 127, 233. Véase también Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión, 2022, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), párrs. 17, 20.

en que ha sido interpretado por los órganos de control de la OIT y, en segundo lugar, la Comisión de Expertos, en particular la evolución de su mandato y métodos de trabajo en relación con la interpretación de los convenios internacionales del trabajo.

III.1. El Convenio núm. 87 de la OIT y el derecho de huelga

III.1.1. Historia de las negociaciones del Convenio núm. 87

41. El origen del Convenio núm. 87 fue una solicitud formulada en 1947 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, de conformidad con el Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, de 1946 [51]. Como consecuencia, en su 30.ª reunión (1947), la Conferencia Internacional del Trabajo celebró una discusión sobre la cuestión de la libertad sindical y las relaciones laborales, y adoptó una resolución sobre la libertad sindical y la protección al derecho de organización y de negociación colectiva, que definía los principios fundamentales en los que debería basarse la libertad sindical [52]. La Conferencia también decidió inscribir en el orden del día de su 31.ª reunión (1948) las cuestiones de la libertad de asociación y la protección del derecho sindical con miras a su examen de conformidad con el procedimiento de simple discusión [53].

42. La Oficina preparó un informe resumido sobre las labores de la 30.ª reunión de la Conferencia, junto con un cuestionario en el que se solicitaban las opiniones de los mandantes en cuanto a la forma y el contenido de una posible reglamentación internacional sobre la libertad sindical y la protección al derecho de organización. El cuestionario invitaba a formular comentarios, entre otras cosas, sobre si «sería deseable estipular que el reconocimiento del derecho sindical de los funcionarios mediante la reglamentación internacional no debiera prejuzgar en nada respecto de la cuestión del derecho de huelga de los funcionarios» [54]. Varios encuestados (Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Ecuador, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, India, Suiza y la Unión Sudafricana) estaban a favor, un país (México) se oponía, y dos países (Países Bajos y Suecia) estimaron que el Convenio no debería ocuparse de cuestiones relativas al derecho de huelga [55].

43. Sobre la base de los puntos de vista expresados, la Oficina concluyó que:

> Varios gobiernos [...] han subrayado, [...] al parecer con razón, que el proyecto de convenio no trata más que de la libertad de asociación y no del derecho de huelga, problema que será examinado a propósito del punto VIII (conciliación y arbitraje) del orden del día de la Conferencia. En tal virtud, se ha juzgado preferible no hacer figurar una disposición en ese sentido en el proyecto de convenio sobre la libertad de asociación [56].

---

[51] El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) adoptó una resolución en virtud de la cual se transmitían a la OIT documentos sometidos por la Federación Sindical Mundial y la Federación Estadounidense del Trabajo, con la petición de que se inscribiera un punto sobre derechos sindicales en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo; véase ECOSOC, cuarto periodo de sesiones, 1947, Resolución 52/IV.

[52] Conferencia Internacional del Trabajo, 30.ª reunión, 1947, *Actas de las sesiones*, apéndice XIII, 570-571.

[53] Conferencia Internacional del Trabajo, 30.ª reunión, 1947, *Actas de las sesiones*, apéndice XIII, 572.

[54] Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, *Libertad de asociación y protección del derecho sindical: Cuestionario,* 15.

[55] Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, *Libertad de asociación y protección del derecho sindical: Informe VII*, 70.

[56] Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, Informe VII, 91. De hecho, el informe sobre la legislación y la práctica en materia de relaciones laborales contenía una sección sobre las huelgas y los cierres patronales en el contexto de los procedimientos de conciliación y arbitraje; véase Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, *Industrial Relations,* Informe VIII(1), 115-123.

44. Como consecuencia, no hubo una discusión focalizada ni de fondo durante las negociaciones que condujeron a la adopción del Convenio núm. 87. De hecho, las únicas referencias explícitas al derecho de huelga durante los trabajos de la Conferencia fueron en relación con un proyecto de enmienda presentado por el representante del Gobierno de la India en 1947 con miras a excluir a la policía y las fuerzas armadas del ámbito de aplicación de la libertad sindical «pues ellos no están autorizados a establecer negociaciones colectivas o a declararse en huelga» [57] y con una declaración del representante del Gobierno de Portugal en 1948 en la que expresaba su apoyo a esos países que «afirmaron además, de una manera más o menos explícita, que era necesario evitar toda reducción que, pudiera implicar la idea del otorgamiento del derecho de huelga a los funcionarios públicos» [58].

45. De hecho, el registro muestra que, desde sus inicios, el Convenio núm. 87 pretendía afirmar y codificar principios generales relativos a la libertad sindical en lugar de proporcionar un marco reglamentario detallado. Como la Oficina explicó en su primer informe de la Conferencia:

> La encuesta documental sobre la libertad sindical había revelado que las modalidades de la reglamentación sindical diferían considerablemente de país a país, pero que las cuestiones fundamentales estaban reglamentadas de manera muy semejante.
>
> Por lo tanto, la Oficina, en vez de someter a la Conferencia un proyecto de reglamentación detallado— que hubiera obligado a la mayor parte de los países a modificar su legislación — prefirió resumir la esencia del problema en algunas formulas precisas, cuya aceptación hubiera constituido una garantía suficiente para el libre funcionamiento de los sindicatos profesionales.
>
> El proyecto sometido a la Conferencia se limitaba, en efecto, a proteger, por una parte, la libertad de los asalariados y de los empleadores para asociarse en la defensa colectiva de sus intereses profesionales y, por otra parte, la libertad de los sindicatos para perseguir sus objetivos, utilizando todos los medios no contrarios a las leyes y reglamentos establecidos para el mantenimiento del orden público [59].

46. Precisamente por este grado intencionado de generalidad del Convenio núm. 87, a menudo se hace referencia al artículo 3, que establece el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden elegir libremente el medio para defender sus intereses y que, por consiguiente, se ha interpretado que también cubre el derecho de huelga. El artículo 3 estipula lo siguiente:

> 1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.
> 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

47. En el cuestionario de la Oficina se explicaba que el objeto de este artículo era complementar la garantía respecto del establecimiento de organizaciones con una garantía del derecho de dichas organizaciones de organizar su vida interna y externa con total autonomía; la finalidad de la palabra «legal» en el texto era declarar que las organizaciones de empleadores y de

---

[57] La enmienda fue finalmente rechazada; véase Conferencia Internacional del Trabajo, 30.ª reunión, 1947, *Actas*554. En la siguiente reunión de la Conferencia, el Gobierno de la India presentó una nueva enmienda con el fin de excluir a las fuerzas armadas y la policía del ámbito de aplicación del Convenio «la mayor parte de los Estados Miembros no estarían en condiciones de ratificar un Convenio que requiera conferir una absoluta libertad sindical a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, considerando que los gobiernos tienen la responsabilidad de defender la ley y mantener el orden público». La cláusula fue modificada durante la discusión y fue finalmente adoptada como el artículo 9 del Convenio núm. 87; véase Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, *Actas*, 461.

[58] Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, *Actas*, 218 y 219.

[59] Conferencia Internacional del Trabajo, 30.ª reunión, 1947, *Libertad sindical y relaciones del trabajo: Informe VII*, 16-17.

trabajadores estaban obligadas, en el ejercicio de sus derechos, a respetar la legislación general del país [60].

48. Durante las deliberaciones en la reunión de la Conferencia de 1948, se retiraron todas las enmiendas al artículo 3 para incluir referencias al establecimiento de condiciones mínimas para la constitución o funcionamiento de organizaciones en la legislación nacional después de que el Presidente de la Comisión de la Conferencia declarara que «el Convenio no pretende ser una reglamentación integral del derecho sindical, sino que se limita a enunciar en un texto sucinto ciertos principios fundamentales» [61].

49. Otra disposición frecuentemente citada en el debate sobre la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga es el artículo 10, que dice: «En este Convenio, la palabra *organización* significa cualquiera organización de trabajadores o de empleadores para fomentar y defender los intereses de los trabajadores y de los empleadores». Esta disposición fue el resultado de los debates sobre diferentes propuestas para introducir una definición de «organizaciones de trabajadores y de empleadores». Fue fruto de una enmienda presentada por el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para definir el término «organización» como «cualquiera organización de trabajadores o de empleadores para fomentar y defender los intereses de los trabajadores y de los empleadores, respectivamente, a excepción de los trusts o cártels según están definidos por las leyes o los reglamentos nacionales». La referencia a los trusts y cártels fue finalmente suprimida. Por lo general se entiende que la actividad sindical no se limita al ámbito profesional y que la definición no debería interpretarse como una restricción al derecho de las organizaciones sindicales a participar en actividades políticas [62].

50. Cuatro decisiones adoptadas después de la adopción del Convenio núm. 87 proporcionan contexto adicional. En primer lugar, el Director General informó al Consejo de Administración de que había estimado que no sería apropiado expresar una opinión acerca de la interpretación del Convenio núm. 87 y del Convenio núm. 98 en vista de que el Consejo de Administración había establecido un procedimiento especial para tratar las quejas relativas a violaciones de la libertad de sindical [63]. En segundo lugar, en 1956, el Consejo de Administración decidió no revisar el formulario del informe relativo a la aplicación del Convenio núm. 87 para añadir preguntas específicas sobre restricciones al derecho de huelga para los funcionarios, ya que consideró que el Convenio núm. 87 no abarcaba el derecho de huelga [64]. En tercer lugar, la Conferencia adoptó en 1987 una resolución sobre el 40.º aniversario de la adopción del Convenio núm. 87, en la cual no se mencionaba el derecho de huelga [65]. En cuarto lugar, en 1991, el Consejo de Administración examinó una propuesta para inscribir un punto

[60] Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, Cuestionario, 8-9. Véase también Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, Informe VII, 24-31, 90-91.

[61] Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, *Actas*, 460.

[62] Conferencia Internacional del Trabajo, 31.ª reunión, 1948, *Actas*, 459.

[63] *Actas de la 122.ª reunión del Consejo de Administración (mayo-junio de 1953)*, 110.

[64] *Actas de la 131.ª reunión del Consejo de Administración,* marzo de 1956, apéndice XXII, 188.

[65] Véanse las Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 73.ª reunión (1987). Por otro lado, la Resolución sobre la abolición de la legislación antisindical en los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (1957) hace referencia al «ejercicio efectivo y sin restricción alguna de los derechos sindicales por parte de los trabajadores, con inclusión del derecho de huelga», mientras que la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles (1970) pide estudios sistemáticos de la legislación y la práctica en asuntos relativos a la libertad sindical y los derechos sindicales, con inclusión del derecho de huelga.

de carácter normativo sobre el derecho de huelga en el orden del día de la reunión de la Conferencia, pero finalmente la rechazó [66].

III.1.2. Práctica ulterior: los órganos de control de la OIT y el derecho de huelga

51. En los setenta y cinco años desde la adopción del Convenio núm. 87, diferentes órganos de control de la OIT encargados de la supervisión periódica o de procedimientos especiales han hablado de los vínculos entre el derecho de huelga y el principio de libertad sindical consagrado en el Convenio núm. 87. Tal como se describe *infra*, han afirmado invariablemente que el derecho de huelga está vinculado intrínsecamente con el derecho de libertad sindical y, por consiguiente, está protegido en el marco del Convenio núm. 87.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

52. La Comisión de Expertos se pronunció por primera vez sobre el derecho de huelga en relación con el Convenio núm. 87 en su Estudio General de 1959. En sus comentarios sobre el derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de organizar sus actividades y formular sus programas en virtud del párrafo 1 del artículo 3 del Convenio núm. 87, el Comité observó que:

> [L]a prohibición de la huelga a los trabajadores distintos de los funcionarios que actúan como órganos de la potestad pública [...] puede [ser contraria a]l párrafo 2 del artículo 8 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, (núm. 87), según el cual «la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas» en el Convenio, y particularmente la libertad de acción de las organizaciones sindicales para defender sus intereses profesionales [67].

53. La Comisión de Expertos formuló otras observaciones sobre el derecho de huelga en estudios generales posteriores. Por ejemplo, en 1973, la Comisión opinó que:

> Una prohibición general de la huelga constituye una restricción considerable de las oportunidades que se ofrecen a los sindicatos para fomentar y defender los intereses de sus miembros (artículo 10 del Convenio núm. 87) y del derecho de los sindicatos a organizar sus actividades (artículo 3); debería recordarse a ese respecto que el artículo 8 del Convenio dispone que la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el instrumento, incluido el derecho de los sindicatos a organizar sus actividades [68].

54. Además, citando al Comité de Libertad Sindical, la Comisión de Expertos indicó que «las condiciones que deban cumplirse en virtud de la ley para que una huelga sea legal sean razonables y no entrañen una limitación considerable de los medios de acción de las organizaciones sindicales» [69].

55. En 1983, la Comisión de Expertos declaró que «el derecho de huelga constituye uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para promover y

---

[66] Véase *Orden del día de la 81.ª reunión (1994) de la Conferencia*, GB.253/2/3 (Rev.), párrs. 14 y 35-38 y anexo I.

[67] Conferencia Internacional del Trabajo, 43.ª reunión, 1959, *Informe de la comisión de expertos en aplicaciones de convenios y recomendaciones*, Informe III (Parte IV), 135-136, párr. 68.

[68] Conferencia Internacional del Trabajo, 58.ª reunión, 1973, *Libertad sindical y negociación colectiva: Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 4B), párr. 107.

[69] Conferencia Internacional del Trabajo, 58.ª reunión, 1973, Estudio general, párr. 108. La Comisión también abordó casos en los que, en determinadas condiciones, el derecho de huelga podía ser prohibido o limitado (párrs. 109-111).

defender sus intereses económicos y sociales» [70]. Reiteró la posición que había expresado en 1973 respecto del derecho de huelga y los artículos 3 y 10 del Convenio, e hizo hincapié en que «[l]a prohibición general de la huelga [...] es incompatible con los principios de la libertad sindical» [71].

56. En 1994, la Comisión de Expertos describió el derecho de huelga como un «derecho básico» y un «principio general» [72]. Señaló que «[s]i 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 darse por sentado en el informe elaborado para la primera discusión del Convenio núm. 87», pero que «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» [73]. Según la Comisión de Expertos, «[a]l no haber en los textos fundamentales una disposición que se refiera expresamente al derecho de huelga, los órganos de control de la OIT han debido pronunciarse sobre el alcance y el significado exactos de los convenios en relación con este asunto» [74].

57. La Comisión explicó que la posición que venía manifestando desde 1959 «se articula en base al derecho que se reconoce a las organizaciones de trabajadores y de empleadores a organizar sus actividades y a formular su programa de acción con el objeto de fomentar y defender los intereses de sus miembros (artículos 3, 8 y 10 del Convenio núm. 87)» [75]. En particular, de la lectura conjunta de los artículos 3 y 10 del Convenio, la Comisión concluyó que la huelga forma parte de los conceptos de «actividades» y «programas» de las organizaciones con arreglo al artículo 3 [76]. Así, la Comisión «confirm[ó] su posición de principio, según la cual el derecho de huelga es un corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87» [77].

58. En 2012, la Comisión de Expertos señaló que, «[a]nte la ausencia de una disposición específica en el Convenio núm. 87», tanto ella como el Comité de Libertad Sindical habían elaborado progresivamente durante décadas «cierto número de principios relacionados con el derecho de huelga» sobre la base de los artículos 3 y 10 de dicho convenio [78]. En respuesta a las opiniones expresadas por el Grupo de los Empleadores en la Comisión de Aplicación de Normas en la 99.ª reunión (2010) de la Conferencia, la Comisión afirmó que «la ausencia de

[70] Conferencia Internacional del Trabajo, 69.ª reunión, 1983, *Libertad sindical y negociación colectiva: Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949*, Informe III (Parte 4 B), párrs. 200-201.

[71] Conferencia Internacional del Trabajo, 69.ª reunión, 1983, *Estudio General*, párr. 205. La Comisión de Expertos continuó desarrollando sus opiniones sobre las condiciones para la prohibición o limitación del derecho de huelga (párrs. 204-226).

[72] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Libertad sindical y negociación colectiva: Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949*, Informe III (Parte 4B), párrs. 137, 159.

[73] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Estudio General*, párr. 142.

[74] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Estudio General*, párr. 145.

[75] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Estudio General*, párr. 147.

[76] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Estudio General*, párrs. 148-149.

[77] Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, *Estudio General*, párr. 151. Al mismo tiempo, la Comisión hizo hincapié en que «el derecho de huelga no puede considerarse como un derecho absoluto», y pasó a describir las prohibiciones y restricciones aplicables al derecho de huelga; párrs. 151-179.

[78] Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, *Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008*, Informe III (Parte 1B), párr. 117.

una disposición concreta [respecto del derecho de huelga en el Convenio núm. 87] no es determinante» y que, aunque «los trabajos preparatorios son una importante fuente de interpretación suplementaria cuando se examina la aplicación de un convenio en particular por parte de un país determinado, se debe dejar lugar a otros elementos de interpretación, en particular en este caso específico a una práctica utilizada durante cincuenta y dos años (véanse los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados)» [79]. En consecuencia, la Comisión «reafirm[ó] que el derecho de huelga se deriva del Convenio [núm. 87]» [80] y especificó «una serie de elementos en relación con el ejercicio pacífico del derecho de huelga, sus objetivos y las condiciones de su ejercicio legítimo» [81].

59. En el mismo estudio general, la Comisión reiteró que su postura en cuanto al derecho de huelga «tiene lugar en el marco más amplio del reconocimiento de este derecho a escala internacional», citando disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Carta de la Organización de los Estados Americanos; la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales; la Carta Social Europea; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Carta Árabe de Derechos Humanos [82]. Asimismo, señaló que otras normas internacionales del trabajo, como el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) y la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), y las resoluciones adoptadas en diferentes contextos en la OIT también hacían referencia al derecho de huelga [83].

60. Además de en los estudios generales citados *supra*, la Comisión de Expertos ha formulado, durante los últimos sesenta y cinco años, numerosos comentarios sobre el derecho de huelga relativos a países específicos en el contexto de la labor de control periódico y el examen de memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución. Como parte de su supervisión de la aplicación del Convenio núm. 87, la Comisión abordó 75 observaciones de Estados Miembros relativas al ejercicio del derecho de huelga en los dos últimos años [84].

Comité de Libertad Sindical

61. En general, los comentarios de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga reflejan pronunciamientos pertinentes del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, el cual ha elaborado, a lo largo de los años, un conjunto de decisiones con miras a garantizar que la legislación y las prácticas examinados en relación con el alcance y las condiciones del ejercicio de dicho derecho cumplen los principios de libertad sindical y de negociación colectiva [85]. De hecho, el Comité de Libertad Sindical fue el primer órgano de control que

[79] Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, *Estudio General*, párr. 118.

[80] Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, *Estudio General*, párr. 119.

[81] Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, *Estudio General*, párrs. 122-161.

[82] Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, *Estudio General*, párr. 120.

[83] Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, *Estudio General*, párr. 121.

[84] Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión, 2022, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte A), 101-396, y Conferencia Internacional del Trabajo, 111.ª reunión, 2023, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte A), 107-356.

[85] El mandato del Comité «consiste en determinar si una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias». En casos en los que los países han ratificado uno o más convenios sobre la libertad sindical, normalmente se encomienda a la Comisión de Expertos el examen del efecto dado a las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, que señala a su atención las divergencias que existen entre la legislación o la práctica nacional y las disposiciones de los convenios, o sobre la incompatibilidad de una situación determinada con las normas de estos instrumentos; véase *Compendio normativo aplicable*

reconoció el derecho de huelga como un derecho sindical. Al examinar una queja presentada contra el Gobierno de Jamaica (caso núm. 28) en marzo de 1952, declaró que «[e]l derecho de huelga y el de organizar reuniones sindicales son elementos esenciales del derecho sindical, y las medidas adoptadas por las autoridades para hacer respetar la legalidad no debían, por tanto, tener por efecto impedir a los sindicatos el organizar reuniones con ocasión de los conflictos de trabajo» [86].

62. Entre sus numerosas decisiones, el Comité de Libertad Sindical ha afirmado que «[l]as acciones de protesta están protegidas por los principios de la libertad sindical solo cuando estas acciones están organizadas por organizaciones sindicales o pueden ser consideradas como actividades sindicales legítimas cubiertas por el artículo 3 del Convenio núm. 87» [87].

63. Asimismo, el Comité ha indicado que «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» [88]. En lo que respecta al Convenio núm. 87, el Comité ha considerado habitualmente que «[e]l derecho de huelga es corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87» y que «[l]a prohibición impuesta a las federaciones y confederaciones de declarar la huelga no es compatible con el Convenio núm. 87» [89].

64. Además, el Comité ha estimado que «[e]l despido de trabajadores a raíz de una huelga legítima constituye una grave discriminación en materia de empleo por el ejercicio de una actividad sindical lícita, contraria al Convenio núm. 98» y que «[d]ifícilmente podría aceptar como coincidencia ajena a las actividades sindicales el hecho de que los jefes de departamento decidieran, inmediatamente después de declararse una huelga, convocar juntas de disciplina que, basándose en las hojas de servicio del personal, ordenaron no solo el despido de varios huelguistas, sino también de siete miembros del comité de empresa» [90].

65. Además, el Comité de Libertad Sindical ha elaborado un amplio conjunto de decisiones en casos específicos relacionados con distintos aspectos de la huelga, como el objetivo de la huelga, los tipos de huelga, las condiciones previas, los casos en los que se han restringido o incluso prohibido las huelgas y las garantías compensatorias conexas que deben concederse

---

al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, anexo II, Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical, párrs. 14 y 72.

[86] Véase *Segundo informe del Comité de Libertad Sindical*, párr. 68. En su *Octavo Informe del Comité de Libertad Sindical*, al examinar una queja contra el Gobierno del Japón (caso núm. 60), el Comité presentó una síntesis de sus opiniones sobre el derecho de huelga en ese momento:

> 53. El Comité considera que no le corresponde examinar en qué medida el derecho de huelga —derecho no contemplado por el Convenio núm. 85 sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación ni por el Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación— deba ser tenido por un derecho sindical. Sin embargo, en casos anteriores, como el de Turquía, el Comité comprobó que en general se concede a los trabajadores y a sus organizaciones el derecho de huelga, como elemento integrante de sus derechos de defensa de los intereses comunes. En el caso anterior [...] el Comité recomendó al Consejo de Administración que sugiriera al Gobierno que tuviera en cuenta «la importancia que tiene que en los casos en que las huelgas sean prohibidas en actividades fundamentales se otorguen garantías apropiadas para salvaguardar los intereses de los trabajadores, que se ven privados así de un medio esencial de defensa profesional.

[87] Véase *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición, 2018, párrs. 204 y 210.

[88] Recopilación de decisiones, párr. 751.

[89] Recopilación de decisiones, párrs. 754 y 757.

[90] Recopilación de decisiones, párrs. 957 y 1110.

a los trabajadores afectados o la cuestión de las sanciones, tanto en el caso de una huelga legítima como de abuso durante el ejercicio del derecho de huelga [91].

Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical

66. Otro mecanismo competente para examinar las supuestas violaciones de la libertad sindical, la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical, expresó opiniones similares en relación con el derecho de huelga en dos casos [92]. El primer caso se refería a alegatos de violaciones de los derechos sindicales por el Japón. En su informe publicado en enero de 1966, la Comisión:

> suscribi[ó] los principios establecidos por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración [...] de que, cuando se restringen o prohíben las huelgas de los trabajadores en los servicios u ocupaciones esenciales, tales restricciones o prohibiciones debieran ir acompañadas por garantías compensatorias adecuadas que salvaguarden plenamente los intereses de los trabajadores que se ven así privados de un medio esencial de defensa de sus intereses profesionales [93].

67. El segundo caso se refería a alegatos en contra de Sudáfrica (que, en aquel momento, no era Miembro de la OIT). En su informe publicado en mayo de 1992, la Comisión resumió la situación de la manera siguiente:

> Mientras que en derecho internacional se reconoce explícitamente el derecho de huelga según fue adoptado en diversos textos a nivel internacional y regional, las normas de la OIT no contienen una referencia específica. El artículo 3 del Convenio núm, 87 dispone que las organizaciones de trabajadores deben tener derecho «a organizar su administración y sus actividades y a formular su programa de acción», y esta disposición ha constituido la base sobre la que los órganos de supervisión han desarrollado una vasta jurisprudencia en relación con la huelga y todo acto de reivindicación. En particular, declararon como principio básico que el derecho de huelga es uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para fomentar y proteger sus intereses económicos y sociales. El ejercicio de este derecho, sin restricción alguna de medidas legislativas o de otro tipo, ha sido protegido de conformidad con los principios de la OIT, mientras que al mismo tiempo ciertas restricciones se han considerado aceptables en el contexto de las relaciones de trabajo modernas [94].

Quejas presentadas en virtud del artículo 26 y reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24

68. En tres casos, comisiones de encuesta constituidas para examinar quejas relativas al cumplimiento del Convenio núm. 87 han abordado si el derecho de huelga está protegido en el marco del Convenio. En 1968, la comisión de encuesta designada para examinar las quejas respecto de la observancia por Grecia de los Convenios núms. 87 y 98 señaló que:

---

[91] Ya se ha señalado que «[l]a lectura de los informes de la Comisión de Expertos y del [Comité de Libertad Sindical] desde 1952 revela que el Comité, y no la Comisión, la liderado la función de delimitar el sentido del derecho de huelga». Véase Janice R. Bellace, «The Committee on Freedom of Association: Making freedom of association a reality», en Karen Curtis, Oksana Wolfson (eds.), *70 Years of the ILO Committee on Freedom of Association: A Reliable Compass in Any Weather*, 2022, 16.

[92] La Comisión fue originalmente el primer órgano establecido por el Consejo de Administración en enero de 1950, con arreglo al procedimiento para el examen de los alegatos relativos a la violación de los derechos sindicales acordado entre la OIT y el ECOSOC; véase *Minutes of the 110th Session of the Governing Body*, anexo VI. A diferencia de las quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical, no se podían comunicar alegatos a la Comisión sin el consentimiento del Gobierno interesado.

[93] *Informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical relativo a las personas empleadas en el sector público en el Japón*, *Boletín Oficial,* suplemento especial, vol. XLIX, núm. 1, enero de 1966, 516.

[94] *Informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical relativo a la República de Sudáfrica*, GB.253/15/7, junio de 1992, párr. 303.

> Ninguna disposición del Convenio núm. 87 garantiza expresamente el derecho de huelga [...] Una prohibición absoluta de las huelgas constituiría una limitación importante del derecho que tienen las organizaciones de fomentar y defender los intereses de sus afiliados (artículo 10 del Convenio) y podría ser contraria tanto al párrafo 2 del artículo 8 del Convenio, en virtud del cual «la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio», como al derecho de los sindicatos a organizar sus actividades con plena libertad (artículo 3) [95].

69. De manera similar, en su informe publicado en 1984, la comisión de encuesta instituida para examinar una queja respecto de la observancia por Polonia de los Convenios núms. 87 y 98 concluyó que:

> El Convenio núm. 87 no contiene ninguna garantía específica relativa a la huelga. Sin embargo, los órganos de control de la OIT han considerado siempre —y la Comisión comparte esa opinión— que el derecho de huelga constituye uno de los medios esenciales de que deberían disponer las organizaciones sindicales para, conforme al artículo 10 del Convenio, fomentar y defender los intereses de sus miembros [96].

70. Por último, en 2009, la comisión de encuesta instituida para examinar las quejas respecto de la observancia por Zimbabwe de los Convenios núms. 87 y 98, al examinar la legislación y las prácticas nacionales en relación con el derecho de huelga, «reiter[ó] que el derecho de huelga es un corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87» [97].

71. Además, hasta la fecha, cuatro reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución han versado sobre el ejercicio del derecho de huelga. Al examinar dichas reclamaciones, el Comité de Libertad Sindical reafirmó que el derecho de huelga es un medio legítimo para defender los intereses de los trabajadores [98] y que nadie debería poder ser privado de libertad, ni ser objeto de sanciones penales por el mero hecho de organizar o haber participado en una huelga pacífica [99]. Asimismo, el Comité tuvo la ocasión de recordar que el derecho de huelga podía limitarse o prohibirse en la función pública solo en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado o en los servicios esenciales en el sentido estricto del término [100]. Además, el Comité concluyó que la imposición a los trabajadores de restricciones excesivas al derecho de huelga constituye una violación

---

[95] *Informe de la Comisión de encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar las quejas respecto de la observancia por Grecia de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*, párr. 261.

[96] *Informe de la Comisión de encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Polonia de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*, párr. 517.

[97] *Informe de la Comisión de encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por parte del Gobierno de Zimbabwe del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*, párr. 575.

[98] Caso núm. 1364 (1987), Reclamación contra el Gobierno de Francia presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación General del Trabajo (CGT), párr. 140.

[99] Caso núm. 1304 (1985), Reclamación presentada por la Central de Trabajadores Costarricenses (CTC), la Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos (CATD), la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), y la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT alegando el incumplimiento por Costa Rica de varios convenios internacionales del trabajo, entre ellos los Convenios núms. 11, 87, 98 y 135, párr. 99.

[100] Caso núm. 1971 (1999), Reclamación presentada por la Asociación de Trabajadores del Transporte Aéreo (ATTA) y la Asociación del Personal de Cabina de Maersk Air (APCMA) en virtud del artículo 24 de la Constitución alegando la no observancia por parte de Dinamarca del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), párr. 55.

grave de los principios de libertad sindical y que dichas limitaciones solo se justificarían si la huelga perdiera su carácter pacífico [101].

III.1.3. Reglas y práctica en materia de interpretación de los tratados

72. La controversia radica en la divergencia de opiniones sobre el método de interpretación que debería utilizarse para determinar si el derecho de huelga está protegido en virtud del Convenio núm. 87. Como se ha señalado anteriormente, el Grupo de los Empleadores parece estar firmemente a favor de una interpretación *textual* o *literal* basada en el sentido natural de los términos del Convenio, mientras que el Grupo de los Trabajadores apoya una interpretación *dinámica*, aplicando el mismo enfoque que la Comisión de Expertos y otros órganos de control de la OIT, según el cual se otorga preferencia a la consecución efectiva del objeto y la finalidad de las disposiciones del Convenio núm. 87.

73. En un enfoque textual, el propósito y objetivo de la interpretación deberían limitarse a determinar o confirmar el sentido corriente de los términos de un tratado. En cambio, si se aplica un método de interpretación dinámico (a menudo denominado teleológico o evolutivo) [102], las disposiciones de un tratado deben entenderse teniendo en cuenta su propósito y los objetivos que desea alcanzar. Ambos métodos figuran en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que generalmente se reconoce que encarna el derecho consuetudinario internacional [103].

74. El artículo 31 de la Convención de Viena preconiza buscar de buena fe el sentido corriente de los términos de un tratado en el contexto de estos [104]. Al mismo tiempo, la referencia al «objeto

---

[101] Caso núm. 1810 (1996), Reclamación presentada por la Confederación de Sindicatos de Turquía (TURK-IŞ), en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, relativa a la no observancia por Turquía del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), párr. 61.

[102] El fundamento de este tipo de interpretación es que determinados términos no son estáticos, sino que se les puede asignar un significado que cambia con el tiempo para adaptarse a la evolución de las realidades La opinión consultiva de la CIJ de 1970 en el caso *Namibia* y el fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Tyrer* se citan a menudo como ejemplos prominentes; véanse *Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental), no obstante lo dispuesto en la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, Opinión consultiva de 21 de junio de 1971, informes de la Corte Internacional de Justicia 1971*, párr. 53, y *Caso Tyrer contra el Reino Unido*, *Fallo de 25 de abril de 1978, informes de la Corte Internacional de Justicia 1978*, párr. 31. Véanse también *Caso relativo a la plataforma continental del mar Egeo, Fallo de 19 de diciembre de 1978, informes de la Corte Internacional de Justicia 1978*, párr. 80; *Causa relativa a la controversia sobre derechos de navegación y derechos conexos (Costa Rica contra Nicaragua), Fallo de 13 de julio de 2009, informes de la Corte Internacional de Justicia 2009*, párr. 64, y *Causa relativa a las plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina contra Uruguay), Fallo de 20 de abril de 2010, informes de la Corte Internacional de Justicia 2010*, párr. 204.

[103] La CIJ señaló por primera vez en 1991 que «los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena [...] pueden en muchos aspectos considerarse una codificación del derecho consuetudinario internacional vigente sobre esta materia»; véase *Caso relativo al laudo arbitral de 31 de julio de 1989 (Guinea-Bissau contra Senegal), Fallo, informes de la Corte Internacional de Justicia 1991*, párr. 48. Más recientemente, la Corte lo volvió a confirmar en el *Caso relativo a la aplicación de la Convención para la prevención y represión del crimen de genocidio (Bosnia-Herzegovina contra Serbia y Montenegro)*, *Fallo*, *informes de la Corte Internacional de Justicia 2007*, párr. 160; *Causa relativa a las plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina contra Uruguay), Fallo*, *informes de la Corte Internacional de Justicia 2010*, párr. 65. En consecuencia, dado que los artículos 31 y 32 son universalmente vinculantes como normas de derecho internacional consuetudinario, se aplican también a todos los tratados fuera del ámbito de aplicación de la Convención de Viena, a saber, los tratados celebrados antes de 1969, así como los tratados entre Estados que no son parte en la citada Convención.

[104] En la única opinión consultiva solicitada hasta la fecha respecto de un convenio internacional del trabajo, la Corte Permanente de Justicia Internacional señaló en relación con el artículo 3 del Convenio núm. 4: «La redacción del artículo 3 considerada por sí misma no plantea ninguna dificultad, pues su formulación es general y no contiene términos ambiguos u oscuros [...] Si, por consiguiente, el artículo 3 [...] se interpreta de tal manera que no se aplica a las mujeres que ocupan puestos directivos y de supervisión y no efectúan normalmente trabajos manuales, haría falta encontrar algún motivo válido para interpretar la disposición de otra forma que no fuese según el sentido natural de las palabras utilizadas en su redacción». La Corte añadió que un examen de los trabajos preparatorios también confirmó la interpretación textual y que, por tanto,

y fin» de un tratado contenida en el párrafo 1 del artículo 31 abre la posibilidad de una interpretación dinámica extratextual y la aplicación del principio de eficacia [105]. En relación con la «regla general» de interpretación establecida en el artículo 31, se ha observado que:

> Esta disposición fusiona los principios de textualidad, sentido corriente e integración, así como el principio teleológico de «objeto y fin» (que en general se considera que, en sí mismo, incorpora el principio de «eficacia»), en una única regla. Aunque se presentan en un orden que puede otorgar cierto grado de primacía al texto, aunque solo sea como punto de partida, no se expresa de forma categórica, o ni siquiera clara, una jerarquía entre los diferentes componentes [106].

75. Además, el párrafo 3 del artículo 31 del Convenio de Viena prevé que, para los efectos de la interpretación de un tratado, además del contexto, habrá de tenerse en cuenta todo acuerdo y toda práctica ulteriores entre las partes [107]. Por «acuerdo ulterior» se entiende un acuerdo sobre la interpretación del tratado o la aplicación de sus disposiciones al que hayan llegado las partes después de la celebración del tratado, mientras que por «práctica ulterior» se entiende el comportamiento por el cual conste el acuerdo de las partes en cuanto a la interpretación del tratado. Los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior ofrecen una prueba objetiva del entendimiento de las partes en cuanto al sentido del tratado. Un acuerdo ulterior debe reflejar de forma inequívoca una «convergencia de pareceres»; por consiguiente, si las distintas partes de un tratado expresan posiciones contradictorias en materia de su interpretación no existe el acuerdo. La práctica ulterior puede consistir en cualquier comportamiento (acción u omisión) de los órganos de un Estado, ya sea en el ejercicio de sus funciones ejecutivas, legislativas, judiciales o de otra índole, declaraciones oficiales, sentencias, aprobación de legislación nacional o celebración de acuerdos internacionales. El peso de un acuerdo ulterior o una práctica ulterior como medio de interpretación depende de criterios como su claridad y especificidad, o de que se repita y de la forma en que lo haga.

76. El peso que los pronunciamientos de órganos expertos responsables de supervisar la aplicación de un tratado pueden tener en su interpretación reviste un interés particular. Si bien estos pronunciamientos, opiniones o comentarios no pueden, de por sí, constituir un acuerdo ulterior o una práctica ulterior, pueden dar lugar a un acuerdo o práctica ulterior de las propias partes que puede, a su vez, verse reflejado en, por ejemplo, resoluciones de órganos de organizaciones internacionales o de Conferencias de los Estados partes. En el denominado caso *Diallo*, la CIJ estimó que, en aras de la claridad, la seguridad jurídica y la congruencia esencial del derecho internacional, «se debía asignar mucho peso a la interpretación adoptada por el órgano independiente [el Comité de Derechos Humanos] que se había establecido

---

«no hay ninguna razón válida para interpretar el artículo 3 en un sentido que no sea el sentido natural de las palabras utilizadas»; véase *Interpretación del Convenio de 1919 relativo al trabajo norctuno de las mujeres, Opinión consultiva*, 15 de noviembre de 1932, 373 y 380.

[105] El principio de eficacia *(ut res magis valeat quam pereat)* se basa en el supuesto de que un tratado está destinado a lograr algo y, por consiguiente, debe interpretarse de manera tal que se promuevan sus objetivos.

[106] Malgosia Fitzmaurice, «Interpretation of Human Rights Treaties», en Dinah Shelton (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law,* 2013, 746. En palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en virtud de la regla general del artículo 31 de la Convención de Viena, «el proceso de interpretación de un tratado debe entenderse como una sola operación compleja; dicha regla integrada estrictamente pone en un pie de igualdad los distintos elementos que enumeran los cuatro párrafos del artículo». *Golder v. United Kingdom Judgment,* 21 de febrero de 1975, párr. 30. Véase también Richard Gardiner, *Treaty Interpretation*, 2008, 161-202.

[107] Véase Oliver Dörr y Kirsten Schmalenbach (eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, 2012, 552-560; Olivier Corten y Pierre Klein (eds), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*, 2011, vol. I, 825-829; Gardiner, *Treaty Interpretation,* 203-249. Véase también United Nations International Law Commission, «Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, with commentaries», 2018, 23-33.

específicamente para supervisar la aplicación del tratado [el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] a que se refería el caso» [108]. Los tribunales regionales de derechos humanos también se basan en los pronunciamientos de órganos expertos para interpretar los tratados de derechos humanos pertinentes [109].

77. Además, el artículo 32 de la Convención de Viena prevé que se podrán utilizar medios de interpretación complementarios, en particular los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido de los términos de un tratado cuando la interpretación dada de conformidad con la regla general deje ambiguo u oscuro el sentido o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable [110]. A este respecto, con arreglo a una reserva general en el artículo 5 de la Convención de Viena, las reglas básicas de interpretación se aplican, sin perjuicio de cualesquiera normas, prácticas o procedimientos específicos de una organización internacional, a todo tratado adoptado en el ámbito de la organización. En el caso de la OIT, estas reglas específicas podrían incluir la importancia especial que se atribuye a los trabajos preparatorios a la luz de las aportaciones y negociaciones tripartitas que implica la labor normativa.

78. En este contexto, y sin anticiparse a la decisión del Consejo de Administración sobre la remisión del asunto a la CIJ, las preguntas de interpretación relativas al reconocimiento del derecho de huelga en virtud del Convenio núm. 87 que la Corte podría considerar necesario examinar podrían incluir:

a) ¿Se deberían entender términos y expresiones como «derecho de organizar», «garantías» y «defender los intereses», utilizados en los artículos 3, 8 y 10 del Convenio núm. 87, de forma textual o evolutiva?

i) ¿Puede considerarse que el sentido corriente de dichos términos y expresiones, en su contexto y a la luz de su objeto y fin, abarca las acciones colectivas y, en particular, la huelga?

ii) ¿Cuál es el efecto legal de los trabajos preparatorios que condujeron a la adopción del Convenio núm. 87 y cuán decisiva es la intención de los redactores en relación con la interpretación de las disposiciones en cuestión?

b) ¿Cuál es el peso legal de la práctica ulterior, sobre todo en forma de comentarios y conclusiones de los órganos de control, como la Comisión de Expertos, en la interpretación del Convenio núm. 87?

---

[108] *Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea contra República Democrática del Congo)*, *Fallo*, *informes de la Corte Internacional de Justicia 2010*, párr. 66. En otro caso, la Corte se refirió a la «práctica constante» del Comité de Derechos Humanos de apoyar su propia interpretación de la aplicabilidad extraterritorial del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; véase *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado*, *Opinión consultiva, informes de la Corte Internacional de Justicia 2004*, párr. 109.

[109] Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha basado en las conclusiones del Comité de Derechos Humanos para confirmar su opinión de que los castigos corporales son incompatibles con las garantías internacionales contra el trato cruel, inhumano o degradante; véase *Caesar contra Trinidad and Tobago*, *Fallo de 11 marzo de 2005*, párrs. 60-63. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha referido a la función de la Comisión de Expertos de la OIT como «un punto de referencia y orientación para la interpretación de determinadas disposiciones del Convenio [para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales]»; véase *Sindicato Nacional de Trabajadores Ferroviarios, Marítimos y del Transporte contra Reino Unido*, *Fallo*, 8 de abril de 2014, párr. 97.

[110] Véase Dörr y Schmalenbach, 571-578; Corten y Klein, 846-859.

III.2. El mandato de la Comisión de Expertos

III.2.1. Establecimiento y evolución de las responsabilidades de la Comisión

79. La Comisión de Expertos, junto con la Comisión de Aplicación de Normas, fue establecida en 1926 por resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo [111], en la cual la Conferencia solicitó al Consejo de Administración que nombrara «una comisión técnica de expertos, integrada por seis u ocho miembros, encargada de utilizar esa información [resumen de las memorias de los Estados Miembros] del modo más completo y mejor posible y de recabar los datos adicionales previstos en los formularios aprobados por el Consejo de Administración» [112]. En relación con la naturaleza y el alcance de la competencia de la Comisión, en particular en lo relativo a la interpretación de convenios, la Conferencia acordó que:

> [N]o tendría capacidad judicial ni sería competente para brindar interpretaciones de las disposiciones del Convenio ni decidir en favor de una interpretación sobre otra. Por consiguiente, no podía inmiscuirse en las funciones de la comisión de encuesta ni de la Corte Permanente de Justicia Internacional en relación con quejas relativas al incumplimiento de convenios ratificados o su interpretación [...] Tomará nota de los casos en los que la información facilitada no parece ser adecuada para una comprensión completa de la postura, ya sea en general o en un país particular [...] Su examen revelará sin duda casos en los que parece haberse adoptado diferentes interpretaciones de las disposiciones de convenios en distintos países. La Comisión debería llamar la atención sobre dichos casos [...] [P]resentaría un informe técnico al Director, que lo remitiría a la Conferencia [113].

80. La Comisión de Expertos fue designada por el Consejo de Administración en su 33.ª reunión (octubre de 1926) para un periodo inicial de prueba de dos años, y se convirtió en un órgano permanente en 1928 [114]. Inicialmente se designaron ocho expertos para la duración del periodo de prueba de dos años. A partir de 1934, los expertos fueron designados por un periodo de tres años [115]. En 1939, la Comisión de Expertos tenía trece miembros: nueve de países europeos y cuatro de países no europeos.

81. En sus primeros años de existencia, la Comisión de Expertos meramente identificaba divergencias en la interpretación de convenios y habitualmente invitaba a la Oficina a ponerse en contacto con el Gobierno en cuestión. Cuando se consideraba que las dificultades eran sustanciales —por ejemplo, cuando afectaban a la legislación nacional de varios países— la Comisión las señalaba a la atención del Consejo de Administración. La Comisión de Aplicación de Normas también podía tomar nota de las dificultades y, a su vez, señalarlas a la atención de la Conferencia. La Comisión de Aplicación de Normas y el Consejo de Administración

---

[111] Conferencia Internacional del Trabajo, octava reunión, 1926, *Actas*, anexo VII, 429. El proyecto de resolución sometido a la Conferencia preveía el establecimiento de la Comisión de Expertos por el Consejo de Administración. Durante la Conferencia, también se decidió que la Conferencia designaría en cada una de sus reuniones su propia comisión para que examinara el resumen preparado por el Director General y el informe de la Comisión de Expertos.

[112] La Conferencia también estimó que los miembros de la Comisión «deberían elegirse esencialmente teniendo en cuenta sus cualificaciones especializadas y ningún otro motivo» y que «el tipo de cualificaciones que tenía en mente eran conocimientos sobre el derecho internacional y experiencia en materia de condiciones de trabajo en el plano internacional»; Conferencia Internacional del Trabajo, octava reunión, 1926, *Actas*, 239. Esto reflejaba la propuesta presentada en una nota preparada por la Oficina para el debate de la Conferencia, que estipulaba que: «Los miembros elegidos deberían conocer profundamente las condiciones de trabajo y la aplicación de la legislación laboral. Debería tratarse de personalidades independientes y representar en la medida de lo posible los distintos grados de desarrollo industrial y la diversidad de métodos industriales existentes entre los Estados Miembros de la Organización» (anexo V, 401).

[113] Conferencia Internacional del Trabajo, octava reunión, 1926, *Actas*, anexo V, 405-407.

[114] *Actas de la 42.ª reunión del Consejo de Administración*, octubre de 1928, 546.

[115] *Actas de la 68.ª reunión del Consejo de Administración*, septiembre de 1934, 292 y 409.

también podía pedir a la Comisión de Expertos que prestara especial atención a las diferencias de interpretación.

82. En 1947, los respectivos mandatos de la Comisión de Aplicación de Normas y de la Comisión de Expertos fueron ampliados a raíz de la adopción de la enmienda constitucional de 1946 [116]. Fue un acontecimiento institucional importante para ambas comisiones, no solo por la ampliación de sus mandatos para incluir el examen de memorias adicionales relacionadas con las normas presentadas por los Estados Miembros, sino también porque dicha ampliación reflejaba un reconocimiento explícito de la importancia de su labor en la Organización [117].

83. En su 102.ª reunión (junio-julio de 1947), cuando el Consejo de Administración decidió trasmitir a la Conferencia una enmienda a su Reglamento para ampliar el mandato de la Comisión de Aplicación de Normas, señaló que «la ampliación propuesta del mandato de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia hará necesaria la ampliación correspondiente del mandato de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que prepara el terreno para la labor de la Comisión de la Conferencia» [118]. La Conferencia amplió el mandato de la Comisión de Aplicación de Normas en su 30.ª reunión (junio-julio de 1947). En su 103.ª reunión (diciembre de 1947), el Consejo de Administración adoptó «la ampliación correspondiente del mandato de la Comisión de Expertos» [119].

84. Desde principios de la década de 1950, se prolongó la duración de las reuniones de la Comisión de Expertos a un promedio de una semana y media y su composición aumentó de 13 a 17 miembros. El número de integrantes de la Comisión volvió a aumentar en 1979 hasta su composición actual de 20 expertos, mientras que la duración actual de su reunión anual es cuatro semanas [120].

85. El mandato de la Comisión de Expertos no ha variado desde 1947. Sin embargo, sus métodos de trabajo han evolucionado considerablemente, en particular en relación con la interpretación de convenios internacionales del trabajo. Como se señaló ante el Consejo de Administración:

> Con respecto a este mandato original, es patente que la Comisión ha asumido una función más autónoma en materia de interpretación, tal como ha hecho, por otra parte, en otros ámbitos, sin tropezar con objeciones de principio. Esta expansión responde tanto a las necesidades inherentes a su tarea como a las condiciones por las que se ve abocada a examinar cada vez más memorias relativas a los convenios, cuyo número aumenta, a su vez, constantemente [121].

86. Esta evolución se debió en buena medida a la obligación de los Gobiernos de presentar memorias sobre el efecto dado a los convenios y las recomendaciones no ratificados, lo que

---

[116] En virtud de la enmienda constitucional de 1946 se ampliaron las obligaciones en materia de presentación de memorias de los Gobiernos para incluir memorias sobre las medidas adoptadas para someter a las autoridades competentes las normas adoptadas por la Conferencia, y sobre las dificultades que impedían o retrasaban la ratificación de los convenios y la aceptación de las recomendaciones de forma más generalizada. Además, los Gobiernos tenían la obligación de comunicar copias de sus memorias a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

[117] *Actas de la 102.ª reunión del Consejo de Administración*, junio-julio de 1947, 234. La ampliación del alcance de los procedimientos constitucionales de control fue propuesta por la Comisión de Aplicación de Normas mediante una resolución adoptada en 1945; véase Conferencia Internacional del Trabajo, 27.ª reunión, 1945, *Actas*, 441.

[118] Actas de la 102.ª reunión del Consejo de Administración, 233.

[119] *Actas de la 103.ª reunión del Consejo de Administración*, diciembre de 1947, 56-59 y 172-173. En ese momento, se reconoció «desde el inicio que el examen técnico de las memorias anuales realizado por los expertos es un preliminar indispensable del estudio general sobre la aplicación realizado por la Conferencia a través de su Comisión de Aplicación de Convenios».

[120] *Actas de la 344.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, párr. 729.

[121] GB.256/SC/2/2, párr. 26.

dio lugar a los estudios generales de la Comisión de Expertos y su ulterior examen por la Comisión de Aplicación de Normas [122]. En los primeros estudios generales, la Comisión de Expertos continuó limitándose a destacar las divergencias en la interpretación de determinadas disposiciones de convenios, pero comenzó progresivamente a aclarar su sentido de forma más pormenorizada.

87. Al cabo de poco tiempo la función interpretativa de la Comisión de Expertos fue objeto de examen. En particular, entre 1962 y 1989, los países socialistas expresaron su preocupación y señalaron que la Constitución no autorizaba «juicios y condenas» ni «la interpretación de las disposiciones de convenios» [123]. En respuesta a ello, con motivo de su 50.º aniversario, la Comisión de Expertos recordó que «de conformidad con su mandato, no es cometido de la Comisión dar una interpretación de los convenios, ya que esta competencia se confía, a tenor de lo preceptuado por el artículo 37 de la Constitución, a la Corte Internacional de justicia», pero que «a efectos de desempeñar su función consistente en evaluar la aplicación de los convenios, incumbe a la Comisión examinar el significado de ciertas disposiciones de los convenios, y expresar su punto de vista al efecto» [124].

88. En su informe de 1987 [125], la Comisión de Expertos retomó el tema de la interpretación y expresó una opinión similar, lo que condujo a que miembros de la Comisión de Aplicación de Normas emitieran una serie de comentarios. Los países socialistas, en particular, consideraron que la Comisión de Expertos había excedido su mandato y «se había transformado en una especie de tribunal supranacional» [126], y propusieron establecer un conjunto de normas para la Comisión. Esta propuesta fue rechazada por el portavoz del Grupo de los Empleadores, los miembros trabajadores y varios Estados Miembros, que recordaron que los informes de la Comisión de Expertos «en los que evalúa el efecto dado a los convenios desde un punto de vista estrictamente jurídico, servía de base para el diálogo abierto en la Comisión de la Conferencia» [127]. Sin embargo, a partir de 1989, los miembros empleadores empezaron a expresar su preocupación por la tendencia de la Comisión de Expertos a hacer «interpretaciones demasiado amplias» de los convenios pese a que, de conformidad con la Constitución de la OIT, solo la Corte Internacional de Justicia, podía realizar interpretaciones auténticas de los convenios internacionales del trabajo [128].

89. Al explicar el fundamento y los límites de su función interpretativa, la Comisión de Expertos siempre ha reconocido que la CIJ es, con arreglo a la Constitución, el órgano competente para

---

[122] En noviembre de 1955, el Consejo de Administración decidió que la Comisión de Expertos llevase a cabo un estudio de problemas de interés más amplio, como la situación general en lo referente a la aplicación por todos los Gobiernos de determinados convenios y recomendaciones, como base para el debate de la Comisión de Aplicación de Normas. La finalidad de dichos estudios era abarcar los convenios y recomendaciones seleccionados para la presentación de memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución. Dado que las memorias solicitadas en virtud del artículo 19 se agrupaban en torno a uno o dos temas centrales cada año, se propuso que las memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución también se tuvieran en cuenta; véanse *Actas de la 129.ª reunión*, mayo-junio de 1955, 93-94, y *Actas de la 130.ª reunión*, noviembre de 1955, 44, 134-135.

[123] Conferencia Internacional del Trabajo, 46.ª reunión, 1962, Actas, 418; Conferencia Internacional del Trabajo, 66.ª reunión, 1980, *Actas provisionales*, 37/3, párr. 8; Conferencia Internacional del Trabajo, 69.ª reunión, 1983, *Actas provisionales*, 31/40; Conferencia Internacional del Trabajo, 71.ª reunión (1985), *Actas provisionales*, 30/5, párr. 25.

[124] Conferencia Internacional del Trabajo, 63.ª reunión, 1977, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1), Informe general, párr. 32.

[125] Conferencia Internacional del Trabajo, 73.ª reunión, 1987, *Resúmenes de memorias*, Informe III (Partes 1, 2 y 3), párr. 21.

[126] Conferencia Internacional del Trabajo, 73.ª reunión, 1987, *Actas*, 24/6, párr. 26.

[127] Conferencia Internacional del Trabajo, 73.ª reunión, 1987, *Actas*, 24/6, párr. 27.

[128] Conferencia Internacional del Trabajo, 76.ª reunión, 1989, *Actas*, 26/7, párr. 21.

interpretar los convenios internacionales del trabajo. Al mismo tiempo, ha hecho hincapié sistemáticamente en que su mandato exige que aclare el sentido de las disposiciones de los convenios, aprovechando los conocimientos especializados de sus miembros y regido por los principios de independencia, imparcialidad y objetividad. En el informe de su 81.ª reunión (noviembre-diciembre de 2010) se establece claramente la posición de la Comisión:

> De conformidad con el mandato que le otorgó el Consejo de Administración, la función de la Comisión consiste en evaluar la legislación y la práctica nacionales en relación con las exigencias de los convenios internacionales del trabajo [...] [Sus miembros] son nombrados a título personal y deben ser elegidos en base a su independencia, imparcialidad y competencia. Los miembros de la Comisión provienen de todas las regiones del mundo y poseen una experiencia directa de los diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales [...]
>
> En este contexto, la Comisión reitera el enfoque funcional que ha seguido en lo que respecta a su labor de examen del significado de las disposiciones de los convenios. Aunque su mandato no requiere que realice interpretaciones definitivas de los convenios, la Comisión debe examinar y expresar sus puntos de vista sobre el alcance jurídico y el significado de ciertas disposiciones de los convenios, si procede, para cumplir con su mandato de controlar la aplicación de los convenios ratificados. El examen del significado de las disposiciones de los convenios forma necesariamente parte integral de la función de evaluar el ámbito de aplicación y la implementación de los convenios [...]
>
> [L]a Comisión reafirma que siempre tiene presente los diferentes métodos de interpretación de los tratados reconocidos por el derecho internacional público y especialmente en la Convención de Viena sobre el derecho a los tratados, 1969. En particular, la Comisión ha tenido siempre debidamente en cuenta el sentido de los términos del convenio en el contexto de estos y el objeto y fin del convenio, tal como prevé el artículo 31 de la Convención de Viena. Asimismo, se ha basado en las dos versiones auténticas de los convenios de la OIT, a saber, las versiones en inglés y francés (artículo 33 de la Convención de Viena). Además, de conformidad con los artículos 5 y 32 de la Convención de Viena, la Comisión tiene en cuenta la práctica de la Organización de examinar los trabajos preparatorios que condujeron a la adopción de un convenio. Esto es especialmente importante en relación con los convenios de la OIT, habida cuenta de la naturaleza tripartita de la Organización y de la función que los mandantes tripartitos desempeñan en la acción normativa [129].

III.2.2. Funciones interpretativas de los órganos de control y la secretaría de la OIT

90. Sin recurrir a la CIJ, con arreglo al artículo 37 de la Constitución, los órganos de control de la OIT, e incluso la Oficina Internacional del Trabajo, la secretaría de la Organización, han desempeñado en ocasiones lo que se denominan «funciones interpretativas». En el caso de los órganos de control, la interpretación es inherente al ejercicio de sus responsabilidades de seguimiento de la aplicación de los convenios ratificados, mientras que, en el caso de las opiniones oficiosas de la Oficina, los Gobiernos solicitan normalmente explicaciones interpretativas, habitualmente antes de la ratificación de un convenio. Como la Oficina señaló en un informe de 1993, «se han desarrollado paralelamente unos mecanismos sustitutivos que permiten resolver, hasta cierto punto, las dificultades corrientes, sin necesidad de hacer uso del procedimiento, pesado y disuasivo, de solicitud de dictamen a la Corte» [130].

---

[129] Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), párrs. 10-12.

[130] GB.256/SC/2/2, párr. 10. Sin embargo, en el mismo informe se concluye que, a pesar de «una diversidad y de una riqueza poco comunes» de los diferentes tipos de mecanismos de interpretación, «no existe ninguno en el que concurra el conjunto de condiciones que permita resolver de manera definitiva las discrepancias sobre el sentido de las disposiciones de un convenio» (párr. 33).

91. Los pronunciamientos interpretativos de los órganos de control se basan invariablemente en la premisa de que un grado de interpretación es inherente en toda función de control del cumplimiento. Como se indica *supra*, la Comisión de Expertos ha señalado que el control de la aplicación de los convenios ratificados «lógica e inevitablemente requiere una evaluación, que a su vez implica cierto grado de interpretación, tanto de la legislación nacional como del texto del convenio correspondiente» [131]. Los pronunciamientos de los órganos de control, como la Comisión de Expertos o una comisión de encuesta, tienen un peso moral considerable por el prestigio de sus miembros y el carácter cuasi judicial de su función. Abarcan desde orientaciones prácticas que tratan de aclarar el significado de términos abstractos y cláusulas de flexibilidad hasta la interpretación dinámica de convenios [132].

92. Entre los ejemplos de este tipo de orientaciones se incluyen explicaciones de la Comisión de Expertos del significado de «en sustancia equivalentes», del artículo 2, *a)* del Convenio núm. 147 [133], su aclaración del concepto de «consulta» en el Convenio núm. 169 [134], y su orientación sobre las condiciones en las que el trabajo realizado por reclusos en las cárceles privadas puede ser compatible con el Convenio núm. 29 [135]. Otros ejemplos incluyen la conclusión de la comisión de encuesta relativa a Myanmar de que la prohibición del trabajo forzoso se había convertido en una norma imperativa del derecho internacional [136], y la conclusión de una comisión tripartita que examinó una reclamación presentada en virtud del artículo 24 sobre lo que debería entenderse por «duración razonable» con arreglo al artículo 2, 2) del Convenio núm. 158 [137].

93. Las opiniones y conclusiones de los órganos de control de la OIT han sido invocados directamente por los tribunales internacionales. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que «al definir el significado de los términos y nociones en el texto del [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales], puede y debe tener en cuenta elementos del derecho internacional diferentes al Convenio, la interpretación de dichos elementos por órganos competentes y las prácticas de los Estados europeos que reflejan sus valores comunes» [138] y ha tomado en consideración la postura del mecanismo de control de la OIT en relación con el derecho de huelga [139]. Respecto de la reserva o salvedad incluida en los informes de la Comisión de Expertos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos «no consideró que esta aclaración exija replantearse la función de este órgano como punto de referencia y orientación para la interpretación de determinadas disposiciones del Convenio» [140].

---

[131] Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013, Informe III (Parte 1A), párr. 33.

[132] Claire La Hovary, «The ILO's supervisory bodies' 'soft law jurisprudence'» en Adelle Blackett y Anne Trebilcock (eds.), *Research Handbook on Transnational Labour Law,* 2015, 316-328.

[133] Conferencia Internacional del Trabajo, 77.ª reunión, 1990, *Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 147) sobre la marina mercante (normas mínimas) y a la Recomendación (núm. 155) sobre la marina mercante (mejoramiento de las normas), 1976*, Informe III (Parte 4B), párrs. 65-79.

[134] Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), 860-865.

[135] Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, 2001, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), párrs. 82-146.

[136] *Boletín Oficial*, LXXXI, 1998, Serie B, Suplemento especial, párr. 203.

[137] GB.300/20/6, párrs. 65-72.

[138] *Demir y Baykara contra Türkiye, Fallo*, 12 de noviembre de 2008, párr. 85.

[139] *Enerji Yapi-Yol Sen contra Türkiye,* Fallo, 21 de abril de 2009, párr. 24.

[140] *Sindicato Nacional de Trabajadores Ferroviarios, Marítimos y del Transporte contra Reino Unido*, Fallo, 8 de abril de 2014, párr. 97.

94. De manera similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que tomaría en consideración, en su interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, fuentes adicionales del derecho internacional, «así como opiniones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ambos de la OIT, a fin de efectuar una interpretación armónica de las obligaciones internacionales en los términos de [estos instrumentos internacionales de derecho laboral]» [141]. Asimismo, diferentes órganos creados en virtud de tratados sobre derechos humanos [142] y los puntos nacionales de contacto de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales [143] han utilizado las observaciones de la Comisión de Expertos, mientras que las opiniones del Comité de Libertad Sindical han sido utilizadas por árbitros, entre otros [144].

95. Las opiniones oficiosas siempre se han considerado parte de la asistencia administrativa que los Gobiernos de los Estados Miembros pueden recibir de la Oficina, en el bien entendido de que la Constitución no otorga a la secretaría ninguna competencia especial para interpretar los convenios internacionales del trabajo [145]. Así, las opiniones oficiosas no tienen un efecto jurídicamente vinculante y se aplican sin perjuicio de las opiniones de los órganos de control de la OIT [146]. Hasta 2002, la Oficina había comunicado en total al Consejo de Administración 147 interpretaciones oficiosas y las había publicado en el *Boletín Oficial*, pero desde entonces se ha interrumpido esta práctica. Las opiniones oficiosas de la Oficina a veces han sido tenidas en cuenta o confirmadas por la Comisión de Expertos [147].

---

[141] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-27/21, D*erechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*, 5 de mayo de 2021, párrs. 52 y 98. Véase también *Extrabajadores del organismo judicial vs. Guatemala*, Fallo de 17 de noviembre de 2021 (Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones), párrs. 107 y 109.

[142] Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Dictamen*, 31 de octubre de 2005, CCPR/C/85/D/1036/2001, párrs. 4.7 y 4.8; Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 27 de abril de 2016, E/C.12/GC/23, párr. 19, nota a pie de página 15.

[143] Véanse, por ejemplo, Punto nacional de contacto de Noruega, *Norwegian United Federation of Trade Unions (Fellesforbundet) v. Kongsberg Automotive*, Final Statement, 28 de mayo de 2009; Punto nacional de contacto de Francia, *SHERPA and European Centre for Constitutional and Human Rights v. Devcot*, Final Statement, 21 de septiembre de 2012.

[144] Véase, por ejemplo, Arbitral Panel Established Pursuant to Chapter Twenty of the Dominican Republic–Central America–United States Free Trade Agreement in the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR, Final Report, 14 de junio de 2017, párr. 427; Report of the Panel of Experts: Proceeding constituted under article 13.15 of the EU–Korea Free Trade Agreement, 20 de enero de 2021, párr. 138.

[145] C.W. Jenks, «The interpretation of international labour Conventions by the International Labour Office», *British Yearbook of International Law*, 20, 1939, 132-141; C.H. Dillon, *International Labor Conventions – Their Interpretation and Revision,* 1942, 135-149.

[146] Sin embargo, se ha sostenido que la práctica constante e indiscutida ha establecido la Oficina como el órgano principal para emitir opiniones autorizadas sobre la interpretación de las normas internacionales del trabajo y que dichas opiniones, una vez que se comunican al Consejo de Administración y se publican en el *Boletín Oficial*, se aceptan de forma tácita y se supone que son vinculantes; véanse J.F. McMahon, «The legislative techniques of the International Labour Organisation», *British Yearbook of International Law*, 41, 1965–66, 90, 99; E. Osieke, *Constitutional Law and Practice in the International Labour Organisation*, 1985, 207-210. La práctica se ha revisado en dos ocasiones con miras a aumentar el carácter formal de las interpretaciones de la Oficina, incluido mediante la aprobación del Consejo de Administración, pero no se ha introducido ningún cambio; véanse *Minutes of the ninth Session of the Governing Body*, octubre de 1921, 309, y *Minutes of the 57th Session of the Governing Body*, abril de 1932, 345.

[147] Un ejemplo reciente es la observación general de la Comisión de Expertos, publicada en 2019, de que, en virtud del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006), el periodo máximo continuo de servicio a bordo sin vacaciones de la gente de mar es de once meses, lo cual se basa en una opinión oficiosa proporcionada por la Oficina en 2016. Véanse también Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, 1999, *Estudio general sobre el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y la Recomendación (núm. 86) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y la Recomendación (núm. 151)*, Informe III (Parte 1B), párr. 168;

III.2.3. Facultades implícitas de los órganos de vigilancia de los derechos humanos: un debate más amplio

96. El conflicto en torno a las facultades de interpretación de la Comisión de Expertos de la OIT evoca un debate mucho más amplio sobre la supervisión del derecho internacional en materia de derechos humanos, y en particular el papel y la función de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.

97. Actualmente hay diez órganos internacionales creados en virtud de tratados de derechos humanos (comités) encargados de supervisar el cumplimiento de sus respectivos tratados. Estos comités están compuestos por expertos independientes y son responsables de examinar informes de los Estados parte y de adoptar «comentarios generales» y «dictámenes». Los comentarios generales de los comités que supervisan el cumplimiento de los dos pactos internacionales de derechos humanos —el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— han suscitado opiniones muy divergentes sobre su legitimidad. En la bibliografía pertinente, algunos autores consideran que la autoridad de los comités forma parte de su competencia inherente, o «facultades implícitas», de conformidad con la sentencia de la CIJ en el caso *Reparación por daños* de 1949, mientras que los críticos consideran los comentarios generales un intento de atribuir a las disposiciones de los tratados un significado que no tienen [148].

98. Un aspecto importante de este debate está relacionado con los límites de la interpretación «funcional», es decir, todo ejercicio de interpretación necesario para el cumplimiento satisfactorio de las responsabilidades de supervisión, o, en otras palabras, trazar la delimitación entre la interpretación *stricto sensu* y el proceso legislativo mediante la interpretación [149]. Este aspecto cada vez cobra mayor importancia a medida que los tribunales

---

Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, 2005, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), 417; Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, 2008, *Estudio general relativo al Convenio (núm. 94) y a la Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949*, Informe III (Parte 1B), párr. 70.

[148] La vasta bibliografía sobre el tema incluye: Dinah Shelton, «The Legal Status of Normative Pronouncements of Human Rights Treaty Bodies» en *Coexistence, Cooperation and Solidarity*, 2012; Philip Alston, «The Historical Origins of the Concept of 'General Comments' in Human Rights Law», en Laurence Boisson de Chazournes y Vera Gowlland-Debbas (eds), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality,* Liber amicorum *Georges Abi–Saab*, 763-776; Laurence R. Helfer, «Pushback Against Supervisory Systems: Lessons for the ILO from International Human Rights Institutions» en George P. Politakis, Tomi Kohiyama, Thomas Lieby (eds.), *ILO100: Law for Social Justice*, 257-278; Linos-Alexandre Sicilianos, «Le dialogue entre la Cour européenne des droits de l'homme et les autres organes internationaux, juridictionnels et quasi-juridictionnels» en Linos-Alexandre Sicilianos, Iulia A. Motoc, Róbert Spanó, Roberto Chenal (eds.), *Intersecting Views on National and International Human Rights Protection*, Liber amicorum *Guido Raimondi*, 2019, 871-893; Helen Keller y Leena Grover, «General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy» en Helen Keller, Geir Ulfstein (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, 2012, 116-133.

[149] Se ha observado que, aunque existen límites que marcan la diferencia entre la interpretación de normas y la creación de normas que deben respetarse, «el derecho internacional de los derechos humanos se formula invariablemente como principios y normas generales, que necesariamente requieren un mayor desarrollo al aplicarlos a circunstancias específicas. Así, elaborar, desarrollar y dotar de detalles a la norma es inherente a la tarea de interpretar»; Cecilia Median, «The role of international tribunals: Law-making or creative interpretation?» en Dinah Shelton (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law,* 2013, 651. Para otros, «el desprecio de las normas de interpretación plantea la cuestión de dónde traza la línea un comité entre la interpretación de un tratado y la elaboración de nueva legislación para lo cual no está facultado. Aunque el desempeño de una función general de promoción forma parte del mandato global de un órgano creado en virtud de un tratado […], la combinación de la promoción y la interpretación de derechos y obligaciones pone en peligro la credibilidad y la importancia del sistema de vigilancia de los órganos creados en virtud de tratados, que dependen de la capacidad de persuasión de su resultado». Kerstin Mechlem, «Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights», en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 42(3) (2009): 946.

internacionales y nacionales hacen referencia cada vez más a los pronunciamientos de los órganos de expertos, atribuyéndoles a menudo un peso jurídico determinante [150].

IV. Cuestión o cuestiones que se someterían a la Corte

99. Como se indica más arriba, la última vez que la OIT examinó en profundidad el procedimiento para remitir la controversia a la CIJ para recabar su opinión consultiva fue en noviembre de 2014. El documento presentado al Consejo de Administración en esa ocasión señalaba:

> Las discusiones se han centrado claramente en dos cuestiones: 1) la cuestión sustantiva de si el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) puede interpretarse en el sentido de que protege el derecho de huelga, y 2) si el mandato de la Comisión de Expertos la faculta para hacer ese tipo de interpretaciones y, en caso afirmativo, si esas interpretaciones pueden ir más allá de los principios generales y especificar ciertos detalles sobre la aplicación de este principio. Aparentemente es necesario responder a ambas preguntas para resolver la actual controversia y establecer la seguridad jurídica necesaria para que el sistema de control funcione plenamente de nuevo [151].

100. Estos aspectos fundamentales de la controversia sobre la interpretación no parecen haber variado sustancialmente en la última década. De hecho, las cuestiones propuestas en la solicitud de remisión presentada por el Grupo de los Trabajadores el 12 de julio de 2023 conservan la misma formulación que las propuestas a los efectos del debate del Consejo de Administración en noviembre de 2014:

> 1. ¿Está amparado el derecho de huelga de los trabajadores y de sus organizaciones en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)?
> 2. ¿Era competente la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT para:
> *a)* determinar que el derecho de huelga deriva del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y
> *b)* al examinar la aplicación de este convenio, especificar ciertos elementos relacionados con el alcance del derecho de huelga, sus límites y las condiciones para su ejercicio legítimo?

101. Las declaraciones de posición recientes del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores parecen confirmar que las cuestiones controvertidas siguen siendo las mismas. Por ejemplo, en la reunión del Consejo de Administración celebrada en marzo de 2023, la portavoz del Grupo de los Trabajadores afirmó que «[a]ctualmente, en la Organización solo existe un problema de interpretación grave y persistente, relacionado con el Convenio núm. 87 (por lo que se refiere al derecho de huelga) y la competencia de la Comisión de Expertos para proporcionar orientaciones en ese ámbito» [152], mientras que la portavoz del Grupo de los

[150] Para obtener más información sobre la utilización de las conclusiones de los órganos creados en virtud de tratados por cortes y tribunales internacionales, véase International Law Association, *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies*, 2004, 29-38. La Comisión de Derecho Internacional ha estimado que los pronunciamientos de expertos podrían considerarse un acuerdo ulterior o una práctica ulterior con arreglo al sentido del párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, como decisiones judiciales o enseñanzas a fines de identificar el derecho consuetudinario internacional, o como medio auxiliar para la determinación de las normas de derecho internacional; véase Comisión de Derecho Internacional, *Proyecto de conclusiones sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario y sus comentarios*, 2018; International Law Commission, *Primer informe sobre los medios auxiliares para la determinación de las normas de derecho internacional*, 13 de febrero de 2023, A/CN.4/760.

[151] GB.322/INS/5, párr. 49.

[152] GB.347/PV (Rev.), párr. 238.

Empleadores declaró que el objetivo de su grupo era «asegurar que la Comisión de Expertos no genere obligaciones adicionales a las previstas por los mandantes tripartitos en la Conferencia. La Comisión de Expertos debería remitir los problemas complejos o las lagunas existentes en los convenios a los mandantes, para que sean ellos quienes aporten la solución. No lo hizo en el caso del derecho de huelga y esto ha dado lugar al conflicto actual» [153].

102. Sin perjuicio de la decisión del Consejo de Administración sobre la cuestión o cuestiones que deben plantearse a la Corte, es conveniente formular varias observaciones en esta coyuntura. En primer lugar, desde el punto de vista procedimental, la cuestión debe ser de naturaleza jurídica y estar comprendida en la esfera de competencia de la Organización. Como la Corte ha señalado, las cuestiones enmarcadas en términos jurídicos y que plantean problemas de derecho internacional son, por su propia naturaleza, susceptibles de una respuesta basada en el derecho y son cuestiones de naturaleza jurídica [154]. La jurisprudencia de la Corte confirma que el término «cuestión jurídica» no debe interpretarse de manera restrictiva y que la Corte puede emitir una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica, ya sea abstracta [155] o incluso puramente académica o histórica [156]. Hasta la fecha, la Corte solo ha renunciado una vez a emitir la opinión solicitada, en base a que la cuestión planteada quedaba fuera de la competencia de la organización solicitante y que, por consiguiente, «faltaba una condición esencial para basar su competencia» [157].

103. En segundo lugar, la cuestión debe reflejar los diferentes aspectos de la controversia de forma concisa y directa. La Corte ha estimado que la falta de claridad en la redacción de una pregunta no basta para privar a la Corte de competencia y ha recordado, a este respecto, que con frecuencia ha debido ampliar, interpretar e incluso reformular las cuestiones planteadas [158].

104. En tercer lugar, el hecho de que una remisión pueda obedecer a motivos políticos no supone en sí un obstáculo para la competencia de la Corte. La Corte ha manifestado repetidamente que «el hecho de que una cuestión jurídica también tenga aspectos políticos (como es natural cuando se trata de numerosas cuestiones de la vida internacional) no basta para privarla de su naturaleza de "cuestión jurídica"» [159]. También ha considerado que «la naturaleza política de los motivos que pueda decirse que han inspirado la petición y las consecuencias políticas que la opinión emitida podría tener no son relevantes a la hora de determinar su competencia para emitir dicha opinión» [160]. La Corte incluso ha estimado que «en situaciones en las que las consideraciones políticas son prominentes puede ser particularmente necesario que una organización internacional obtenga una opinión consultiva de la Corte acerca de los principios jurídicos aplicables con respecto al asunto objeto de debate» [161].

---

[153] GB.347/PV (Rev.), párr. 230.

[154] *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, *Advisory Opinion, ICJ Reports 1996*, párr. 13, citando *Western Sahara*, *Advisory Opinion, ICJ Reports 1975*, párr. 15.

[155] *Admission of a State to the United Nations*, *Advisory Opinion, ICJ Reports 1948*, 61.

[156] *Western Sahara,* párrs. 18-19.

[157] *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, *Advisory Opinion, ICJ Reports 1996*, párr. 31.

[158] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004*, para. 38; *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, *Advisory Opinion, ICJ Reports 2010*, párr. 50.

[159] *Threat or Use of Nuclear Weapons*, párr. 13; *Wall*, 2004, párr. 41; *Kosovo*, 2010, párr. 27.

[160] *Threat or Use of Nuclear Weapons*, párr. 13.

[161] *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, *Advisory Opinion, ICJ Reports 1980*, párr. 33.

105. En cuarto lugar, si bien la Corte puede, a su discreción, no responder a una cuestión que se le haya planteado por razones de prudencia judicial, ha señalado que tiene presente que su respuesta a una solicitud de opinión consultiva representa su participación en las actividades de la organización y que, en principio, no debería negarse a emitir una opinión consultiva a no ser que existan razones imperiosas que lo desaconsejen [162]. En asuntos recientes, la Corte no ha aceptado como razones imperiosas ninguno de los argumentos aducidos para apoyar la opinión de que la Corte debía renunciar a emitir una opinión consultiva. Por ejemplo, desestimó los argumentos relacionados con las razones que motivaron la solicitud, el carácter vago o abstracto de las preguntas formuladas, y el hecho de que la opinión pudiera tener efectos negativos sobre las negociaciones en curso, impedir una solución negociada, o carecer de propósito útil.

V. Medidas que podrían adoptarse

106. La jurisdicción consultiva de la Corte queda abierta a los organismos especializados que han sido debidamente autorizados a esos efectos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Entre esos organismos figura la OIT, que recibió esa autorización en virtud del párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo de 1946 que rige las relaciones entre las Naciones Unidas y la OIT. La cuestión sometida a la Corte debe ser de naturaleza jurídica, estar directamente relacionada con las actividades de la organización y referirse a asuntos que entren en su ámbito de competencia.

107. Como se ha explicado en ocasiones anteriores, el procedimiento de consulta se inicia con la solicitud de una opinión consultiva, que se ha de presentar por escrito y transmitir a la Corte [163]. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 65 del Reglamento de la Corte, «[l]as cuestiones sobre las cuales se solicite opinión consultiva serán expuestas a la Corte mediante solicitud escrita, en que se formule en términos precisos la cuestión respecto de la cual se haga la consulta. Con dicha solicitud se acompañarán todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión» [164]. Hasta la fecha, todas las solicitudes presentadas a la Corte han adoptado la forma de una resolución formal adoptada de la manera habitual por el órgano solicitante. Estas resoluciones, que siguen un patrón común, contienen varios párrafos de preámbulo que contextualizan el problema sobre el cual se solicita la consulta, y que van seguidos por una o varias preguntas a las que la Corte ha de dar respuesta [165].

---

[162] *Threat or Use of Nuclear Weapons*, párr. 14; *Wall*, 2004, párr. 44.

[163] GB.322/INS/5, párrs. 14-15 y GB.347/INS/5, párr. 10. Se puede consultar información general sobre la competencia consultiva de la CIJ en *The International Court of Justice: Handbook*, 2019, 81-93, y Registry's Note for States and international organizations on the procedure followed by the Court in advisory proceedings. Véanse también Khawar Qureshi, Catriona Nicol y Joseph Dyke, *Advisory Opinions of the International Court of Justice*, 2018; Hugh Thirlway, «Advisory Opinions» en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006.

[164] Con arreglo al artículo 104, los documentos, o expediente, serán transmitidos a la Corte al mismo tiempo que la solicitud o lo antes posible después de la misma, en el número de copias requerido por la Secretaría de la Corte. La Corte entiende oficialmente del asunto solo a partir del momento en que la Secretaría recibe la carta de transmisión.

[165] Entre 1948 y 2022, la CIJ emitió un total de 27 opiniones consultivas en respuesta a las solicitudes formuladas por las Naciones Unidas y por cuatro organismos especializados, a saber, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Los textos íntegros de todas las opiniones consultivas se pueden consultar en https://icj-cij.org/decisions. La solicitud más reciente de opinión consultiva fue formulada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Resolución 77/276 de 29 de marzo de 2023 y transmitida a la Presidenta de la Corte Internacional de Justicia por carta del Secretario General de las Naciones Unidas de fecha de 12 de abril de 2023.

108. En consecuencia, si el Consejo de Administración decide proceder con la solicitud de opinión consultiva, deberá adoptar de la forma habitual —ya sea por consenso o por mayoría de votos— una resolución en la que someta oficialmente a la CIJ la cuestión o las cuestiones jurídicas en relación con las cuales solicita su orientación autorizada. En el anexo II figura un proyecto de resolución del Consejo de Administración. El Consejo de Administración someterá la solicitud a la Corte con arreglo a la resolución de 1949, en virtud de la cual se le autoriza a solicitar opiniones consultivas a la Corte sobre cuestiones jurídicas comprendidas en el ámbito de las actividades de la Organización [166].

109. La participación en el procedimiento consultivo implica presentar declaraciones escritas y, en el caso de que la Corte opte por celebrar audiencias públicas, también realizar exposiciones orales. Con arreglo al artículo 103 del Reglamento de la Corte, esta está dispuesta a acelerar el procedimiento consultivo, si así se le solicita de manera expresa. En virtud del párrafo 2 del artículo 66 de su Reglamento, a la hora de decidir qué Estados, organizaciones internacionales u otras entidades deben ser invitados a participar en el procedimiento consultivo, la Corte busca contar con la participación de todos aquellos agentes que podrían proporcionar información a la que quizás no tenga acceso de otro modo. La Corte, adoptando un enfoque pragmático, está dispuesta a aceptar la participación de actores que no sean organizaciones intergubernamentales o Estados, si esto contribuye a obtener la información más precisa y fáctica posible, o cuando las circunstancias especiales del asunto así lo requieren. Las solicitudes de opinión consultiva entrañan un costo mínimo (la reproducción de los documentos y los gastos derivados de las misiones para participar en los procedimientos orales), toda vez que los gastos de la Corte son sufragados por las Naciones Unidas.

110. En caso de que el asunto se remita a la CIJ, será la séptima vez que la Organización haya tenido que recurrir al procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución con miras a resolver una controversia relacionada con la interpretación y la segunda que se haya solicitado una opinión consultiva respecto de la interpretación de un convenio. En el anexo III figura un resumen de las seis solicitudes presentadas a la Corte Permanente de Justicia Internacional en virtud del artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones durante el periodo 1922-1932. En el anexo IV se incluye una representación gráfica del procedimiento de consulta ante la CIJ.

VI. Observaciones finales

111. Como se indica en la introducción, la finalidad del presente informe no es abordar el fondo del conflicto, sino simplemente exponer los diferentes aspectos de este con miras a ayudar a los mandantes tripartitos a adoptar una decisión fundamentada sobre la conveniencia de remitir la cuestión, por su complejidad o importancia institucional, a la CIJ para que esta emita una opinión consultiva, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37. A la luz del análisis que antecede, pueden formularse varias observaciones finales:

a) Existe un desacuerdo grave y persistente entre los mandantes tripartitos de la OIT sobre la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga, lo cual sigue generando incertidumbre jurídica al respecto. Las posturas de los mandantes son inamovibles y no hay perspectivas de convergencia.

[166] Conferencia Internacional del Trabajo, 32.ª reunión, 1949, Resolution concerning the Procedure for Requests to the International Court of Justice for Advisory Opinions.

b) La controversia de larga data gira en torno a dos cuestiones: si el Convenio núm. 87 puede interpretarse en el sentido de que reconoce o protege el derecho de huelga, y si, y en qué medida, la Comisión de Expertos puede, en el cumplimiento de sus funciones de control, realizar una interpretación incidental del Convenio núm. 87, en particular respecto de las condiciones admisibles para el ejercicio del derecho de huelga.

c) Ambas cuestiones son de naturaleza jurídica, están directamente relacionadas con las actividades de la Organización y se refieren a asuntos que entran en su ámbito de competencia.

d) Se puede solicitar asesoramiento de autoridad a la CIJ respecto de ambas cuestiones con arreglo al párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT y del párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT. Las respuestas jurídicas autorizadas de la Corte pueden tener repercusiones que no solo atañen a la OIT, ya que abordarían cuestiones como la interpretación de tratados y el sistema de supervisión del cumplimiento de instrumentos internacionales de derechos humanos.

e) La solicitud de opinión consultiva puede ser sometida válidamente a la Corte por el Consejo de Administración en virtud de la autoridad delegada en él por la Conferencia.

f) Al estudiar la posible remisión, los mandantes tal vez consideren oportuno prestar especial atención a:

i) las ventajas y desventajas de mantener la situación actual;

ii) el impacto de la situación actual en el sistema de control;

iii) la perspectiva de garantizar la seguridad jurídica mediante resolución judicial;

iv) el potencial de participación plena y autónoma de los Gobiernos de todos los Estados Miembros y de las secretarías de los dos grupos no gubernamentales en los procedimientos de consulta de la Corte, y

v) la importancia de recurrir al artículo 37 de la Constitución unos noventa años después de haberlo hecho por última vez, en particular habida cuenta de la gobernanza y el principio del Estado de derecho.

Anexo I

Cartas recibidas en apoyo de una remisión urgente a la Corte Internacional de Justicia en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT

Grupo de los Trabajadores

A:

Sr. Gilbert Houngbo,

Director General

Oficina Internacional del Trabajo

Route des Morillons, 4

CH - 1211 Ginebra (Suiza)

Asunto: Remisión a la Corte Internacional de Justicia de una controversia de interpretación en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT

Estimado Director General:

Como ya se anunció durante la 347.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2023), le escribimos con respecto a la controversia de larga data relativa a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), uno de sus convenios fundamentales, en relación con el derecho de huelga.

De conformidad con la teoría y la práctica constitucionales de la OIT, y en aras de obtener la seguridad jurídica y preservar la integridad y credibilidad del sistema de control de la Organización, por la presente cursamos la solicitud oficial de remitir esta cuestión con carácter urgente a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para su resolución.

A pesar de los múltiples esfuerzos desplegados por los mandantes tripartitos a lo largo de numerosos años para resolver esta cuestión a través del diálogo social, no ha resultado posible obtener ningún resultado negociado y no hay razón para creer que la prosecución del diálogo social logre o pueda acabar con este bloqueo.

Creemos firmemente que la CIJ, como principal órgano judicial de las Naciones Unidas, es el organismo más indicado y capacitado para proporcionar a la OIT y a sus mandantes orientaciones que sienten autoridad y la seguridad jurídica que tanto se necesitan a fin de cumplir cabalmente su mandato de justicia social. De conformidad con la arraigada práctica constitucional, nos comprometemos a aceptar el carácter vinculante de la opinión consultiva de la CIJ para procurar la resolución definitiva de esta controversia.

Cuando se cumplen cien años de la histórica opinión consultiva núm. 1 de la Corte Permanente de Justicia Internacional sobre el nombramiento del delegado de los trabajadores en la tercera reunión de la Conferencia, y noventa años de la opinión consultiva sobre la interpretación del Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), la Organización no debería dudar en volver a depositar su confianza en la Corte Internacional.

Habida cuenta de las consideraciones que preceden, recomendamos que se sometan las siguientes preguntas a la CIJ para recabar su opinión consultiva:

1. **¿Está amparado el derecho de huelga de los trabajadores y de sus organizaciones en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)?**

2. **¿Era competente la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT para:**

   a) **determinar que el derecho de huelga deriva del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y**

   b) **al examinar la aplicación de este convenio, especificar ciertos elementos relacionados con el alcance del derecho de huelga, sus límites y las condiciones para su ejercicio legítimo?**

Por consiguiente, solicitamos a la Oficina que adopte todas las medidas necesarias para:

i) inscribir un punto en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración, para su examen y decisión, en relación con la solicitud de una opinión consultiva a la CIJ acerca de las preguntas anteriores, sobre la base de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT;

ii) preparar un informe exhaustivo de la Oficina a fin de facilitar la toma de una decisión fundamentada por parte del Consejo de Administración en dicha reunión;

iii) transmitir la presente comunicación, así como el informe de la Oficina, lo antes posible a todos los grupos de mandantes y Estados Miembros de la OIT para recabar todo comentario que deseen formular antes de la 349.ª reunión del Consejo de Administración.

Plenamente conscientes de que el Consejo de Administración tiene la potestad de solicitar una opinión consultiva a la CIJ, y a sabiendas de la trascendencia de recurrir al artículo 37 de la Constitución, creemos firmemente que el Consejo de Administración ahora debería actuar rápidamente y tomar una decisión a este respecto en su próxima reunión de noviembre de 2023.

En previsión de la discusión y decisión del Consejo de Administración, también deseamos solicitar la remisión de esta cuestión a la CIJ para que inicie un procedimiento de urgencia, en la medida de lo posible, y que se permita a las organizaciones de trabajadores y de empleadores internacionales participar de forma plena y autónoma en el procedimiento, en reconocimiento de la estructura tripartita singular de la OIT.

Por último, para disipar cualquier duda sobre la posición del Grupo de los Trabajadores con respecto a esta cuestión, confirmamos nuestra firme convicción, fundamentada en la práctica de larga data de los órganos de control de la OIT, de que el derecho de huelga es un corolario intrínseco e indispensable de la libertad sindical y del derecho de sindicación y, por consiguiente, está amparado por el Convenio núm. 87 y la Constitución de la OIT. Ello implica que el control de la aplicación del derecho de huelga y de las condiciones de su ejercicio entran debidamente, a nuestro juicio, en el mandato de la CEACR.

Le agradecería que confirme, a la mayor brevedad posible, que se transmitirá esta comunicación al Consejo de Administración para su consideración y también que la Oficina adoptará a tiempo todas las disposiciones necesarias para facilitar la discusión del Consejo de Administración, incluida la distribución de la información de referencia pertinente.

Amstelveen (Países Bajos), 12 de julio de 2023

En nombre del Grupo de los Trabajadores de la OIT

Atentamente,

(Firmado) **Catelene Passchier**

Presidenta del Grupo de los Trabajadores y Vicepresidenta del Consejo de Administración de la OIT

La Unión Europea y sus Estados miembros, Islandia y Noruega

REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA
ANTE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
GINEBRA
La Embajadora Representante Permanente

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
UNION EUROPEA Y COOPERACION
R.P. DE ESPAÑA ANTE LA ONU
Emb.(a) RR PP Adjunto
EMBADJT-SECRETARIA

SALI 14/07/2023 09:55 No REG.: 1493

Ginebra, 14 de Julio de 2023

Sr. Gilbert F. Houngbo
Director General
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Ginebra

Estimado Director General,

Adjunto le remito carta en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea, así como de Noruega e Islandia, países pertenecientes al Espacio Económico Europeo, por la que le solicitamos que se incluya en el orden del día de la 349ª reunión del Consejo de Administración un punto relativo a la remisión a la Corte Internacional de Justicia de la cuestión relativa a la interpretación del Convenio nº 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación en lo que se refiere al derecho de huelga.

Para fundamentar la decisión del Consejo de Administración, solicitamos a la Oficina que prepare un informe exhaustivo que contenga todos los elementos necesarios, incluidas la(s) cuestión(es) de interpretación que deben considerarse para su remisión al Tribunal.

Reciba un cordial saludo,

Aurora Díaz-Rato

UNIÓN EUROPEA
Delegación Permanente ante la Oficina
de las Naciones Unidas y otras
organizaciones internacionales en Ginebra

Ginebra, 14 de julio de 2023

Estimado Director General:

La Unión Europea y sus Estados miembros, así como Islandia y Noruega, países de la Asociación Europea de Libre Comercio y miembros del Espacio Económico Europeo, dan seguimiento por la presente a las discusiones mantenidas durante la 347.ª reunión del Consejo de Administración y a la decisión adoptada en relación con el «Plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas: Propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica» (GB.347/INS/5). En ese sentido, desearíamos solicitar, como asunto de la máxima importancia, que se inscriba en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración un punto para decisión relativo a la remisión a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de la controversia con respecto a la interpretación del Convenio núm. 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación en lo que se refiere al derecho de huelga.

Observamos que los mandantes tripartitos han llevado a cabo varios intentos para resolver esta controversia de larga data, entre otras cosas, mediante el diálogo social. A pesar de esos esfuerzos, no se ha alcanzado una solución consensuada. Cuando las controversias sobre cuestiones de interpretación jurídica se prolongan, conviene someter la cuestión a un mecanismo de resolución de conflictos jurídicos, tal como se establece en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, lo que ofrecerá una solución práctica y una garantía de integridad e independencia. Sin seguridad jurídica, esta controversia seguirá teniendo un efecto perjudicial en el sistema de control y en la credibilidad de la OIT como organismo de establecimiento de normas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, así como en la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo. Tras más de un decenio de intentos fallidos de hallar una solución, se ha vuelto urgente lograr una claridad jurídica.

En vista de lo anterior, y en consonancia con nuestra posición de larga data reiterada durante la 347.ª reunión del Consejo de Administración, solicitamos que se inscriba este punto en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración. Para fundamentar la decisión del Consejo de Administración, pedimos a la Oficina que prepare un informe exhaustivo que contenga todos los elementos necesarios, incluida(s) la(s) cuestión(es) de interpretación que debe(n) considerarse para su remisión a la Corte.

Dada la importancia institucional máxima de esta persistente controversia de interpretación, también solicitamos a la Oficina que transmita esta carta lo antes posible a todos los mandantes de la Organización Internacional del Trabajo con antelación a las discusiones del Consejo de Administración.

Atentamente,

(Firmado) **Excma. Sra. Lotte Knudsen**
Embajadora
Representante Permanente
de la Unión Europea ante las
Naciones Unidas en Ginebra

(Firmado) **Excma. Sra. Aurora Diaz-Rato Revuelta**
Embajadora
Representante Permanente
de España ante las Naciones Unidas
en Ginebra

Gobierno del Brasil

Misión Permanente del Brasil ante la Oficina de las Naciones Unidas
y otras organizaciones internacionales en Ginebra
Chemin Camille-Vidart, 15, 1202 Ginebra (Suiza)
Tel.: (+41)(0) 22 3325000/Fax: (+41) (0)229100751
Correo electrónico: delbrasgen@itamaraty.gov.br

N° 340/2023

La Misión Permanente del Brasil ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra saluda atentamente a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y tiene el honor de adjuntar a la presente el contenido de una carta del Ministro de Trabajo y Empleo, Luiz Marinho, dirigida al Director General Gilbert Houngbo, en apoyo a la solicitud oficial del Grupo de los Trabajadores de inscribir un punto en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración en relación con la remisión a la Corte Internacional de Justicia de una controversia de interpretación (sobre el derecho de huelga en el Convenio núm. 87 de la OIT), en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT.

La Misión Permanente del Brasil aprovecha esta oportunidad para reiterar el testimonio de su más atenta consideración.

DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO À ONU
ORDEM E PROGRESSO
GENEBRA

Ginebra, 14 de julio de 2023

Oficina Internacional del Trabajo
Gabinete del Director General
Route des Morillons, 4, 1211, Ginebra
cabinet@ilo.org ; reloff@ilo.org

ANEXO

CONTENIDO DE LA CARTA DEL MINISTRO DE TRABAJO Y EMPLEO DEL BRASIL, LUIZ MARINHO

Solicitud de inscripción de un punto en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración en relación con la remisión a la Corte Internacional de Justicia de una controversia de interpretación en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT

Estimado Director General:

Por la presente, el Brasil solicita que, con carácter urgente, se inscriba en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración un punto para debate y decisión relativo a la remisión a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de la controversia de larga data con respecto a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en lo que se refiere al derecho de huelga.

Para facilitar la discusión y la toma de una decisión por parte del Consejo de Administración, también solicitamos que la Oficina prepare un informe exhaustivo que contenga todos los elementos necesarios que deban considerarse para la remisión a la Corte, incluidas las cuestiones que deberían plantearse a la CIJ.

Los mandantes tripartitos han llevado a cabo varios intentos para resolver esta controversia de larga data, entre otras cosas, mediante el diálogo social. A pesar de esos esfuerzos, no se ha alcanzado una solución consensuada. Dado que las controversias sobre la interpretación jurídica persisten, la Organización debería recurrir al procedimiento constitucional establecido en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT y someter esta cuestión a la CIJ. Los Gobiernos requieren una seguridad jurídica con respecto a todas sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 87 y en cuanto al control de su aplicación por parte de la Comisión de Expertos.

Entendemos que, sin seguridad jurídica, esta controversia seguirá teniendo un efecto perjudicial en el sistema de control y en la credibilidad de la OIT como organismo de establecimiento de normas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, así como en la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo.

Teniendo en cuenta la repercusión institucional de esta persistente controversia de interpretación y la urgente necesidad de resolverla, también pedimos a la Oficina que transmita esta carta lo antes posible a todos los mandantes de la OIT con antelación a la discusión del Consejo de Administración.

Agradeceríamos recibir una confirmación de que se han tomado las medidas necesarias en respuesta a la presente carta.

Brasilia, 13 de junio de 2023

(Firmado) Luiz Marinho
Ministro de Trabajo y Empleo del Brasil

Gobierno de Sudáfrica

MINISTERIO
DE EMPLEO Y TRABAJO
REPÚBLICA DE SUDÁFRICA

Departamento de Empleo y Trabajo, Laboria House, 215 Francis Baard Street PRETORIA Tel.: (012) 392 9628
Fax: (012) 320 1942 Private Bag X9090 Ciudad del Cabo, 8001 RSA 12th Floor 120 Plain Street, Ciudad del Cabo
Tel.: 021 466 7160 Fax: 021 462 2832
www.labour.gov.za

Sr. G. F. Houngbo
Director General
Organización Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211, Ginebra,
Suiza

Asunto: Apoyo a la propuesta del grupo de los trabajadores sobre el derecho de huelga

Estimado Sr. Houngbo:

Espero que se encuentre bien. Le escribo para expresar mi pleno apoyo a la propuesta formulada por el Grupo de los Trabajadores con respecto a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en lo que se refiere al derecho de huelga.

Como usted bien sabe, el Grupo de los Trabajadores ha solicitado oficialmente que se remita esta cuestión con carácter urgente a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para obtener una seguridad jurídica y preservar la integridad y credibilidad del sistema de control de la OIT. Durante la reunión que el Consejo de Administración celebró en marzo, se puso de manifiesto la imposibilidad de llegar a un consenso sobre un marco de procedimiento para tales remisiones.

Por consiguiente, como Gobierno de la República de Sudáfrica, apoyamos sin reservas la petición del Grupo de los Trabajadores para que se celebre una discusión urgente sobre la remisión del caso a la CIJ y se inscriba esta cuestión en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración en noviembre de 2023.

Para nuestro país, los derechos laborales —en particular, el derecho de huelga y la libertad sindical— son sumamente importantes. Nuestra Constitución —junto con otros textos legislativos, como la Ley de Relaciones Laborales— consagra y protege estos derechos socioeconómicos fundamentales, que desempeñan un papel crucial para salvaguardar los intereses de los trabajadores y facilitar relaciones justas y equilibradas entre los empleadores y los trabajadores.

Además, creemos firmemente que es esencial resolver la cuestión relativa al derecho de huelga en el marco de nuestros esfuerzos constantes por asegurar la mejor protección de los derechos laborales en todo el mundo. Al tiempo que reconocemos la importancia del diálogo social y de la negociación colectiva como objetivos últimos, la actual inseguridad que rodea la

interpretación del Convenio núm. 87 supone que se prive a los trabajadores de su herramienta más potente en caso de conflicto laboral.

Le agradeceríamos que tuviera a bien transmitir el apoyo inquebrantable de nuestro Gobierno al Grupo de los Trabajadores y le asegure nuestro compromiso de trabajar en colaboración con todos los mandantes de la OIT. Creemos que si todos asumimos una posición común reforzaremos nuestro compromiso de proteger a los más vulnerables y promover la justicia social en el mundo del trabajo.

Asimismo, destacamos la urgente necesidad de solventar la falta de seguridad jurídica con respecto a la interpretación del Convenio núm. 87. También creemos que la CIJ es la más indicada para ayudarnos a resolver este asunto, pendiente desde hace tiempo.

Para concluir, le expresamos nuestro agradecimiento por sus esfuerzos a fin de promover la causa de los derechos de los trabajadores y asegurar un contexto laboral justo y equitativo en todo el mundo. Confiamos en que la OIT seguirá desempeñando un papel decisivo en la promoción de la justicia social y la protección de los derechos de los trabajadores en todo el mundo.

Gracias por la atención que tenga a bien prestar a esta cuestión. Esperamos con interés seguir cooperando con la OIT y sus mandantes.

Atentamente,

(Firmado) SR. TW NXESI
Ministro de Empleo y Trabajo
República de Sudáfrica

Fecha: 14 de julio de 2023

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Nota

Número: NO-2023-81872752-APN-MT

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 14 de Julio de 2023

Referencia: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) - Remisión Corte Internacional de Justicia - Derecho a la huelga

A: Gilbert F. Houngbo (Oficina Internacional del Trabajo (OIT)),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en mi carácter de Ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, en virtud de la nota que le ha dirigido el Grupo de Trabajadores de la OIT en relación con el pedido de remisión a la Corte Internacional de Justicia de la consulta sobre el alcance del contenido del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) relativo al derecho a la huelga.

En tal sentido, deseo expresar mi apoyo a la solicitud del Vicepresidente Trabajador del Consejo de Administración en nombre del Grupo de los Trabajadores de la OIT de que, con carácter de urgencia, se incluya un punto en el orden del día de la 349ª reunión del Consejo de Administración para debatir y decidir sobre la remisión a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de la controversia de larga data relativa a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en lo que respecta al derecho de huelga. Para facilitar el debate y la toma de decisiones del Consejo de Administración, también se solicita a la Oficina que prepare un informe exhaustivo que contenga todos los elementos necesarios que deben considerarse para la remisión a la Corte, incluidas las cuestiones que deben plantearse a la CIJ.

Los mandantes tripartitos han realizado varios intentos para superar la prolongada controversia interpretativa, incluso a través del diálogo social. A pesar de estos esfuerzos, no se ha logrado un resultado consensuado. En caso de que persistan las controversias sobre la interpretación jurídica, la Organización debería recurrir al procedimiento

constitucional previsto en el artículo 37, apartado 1, de la Constitución de la OIT, y someter la cuestión a la Corte Internacional de Justicia. Los gobiernos necesitan seguridad jurídica en relación con todas sus obligaciones en virtud del Convenio 87 y en lo que respecta a la supervisión de su aplicación por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Sin seguridad jurídica, esta controversia seguirá teniendo un impacto perjudicial sobre el sistema de supervisión, la credibilidad de la OIT como organismo normativo en el sistema de la ONU y fuera de él, así como sobre la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo.

Teniendo en cuenta el impacto institucional de esta persistente controversia de interpretación y la urgente necesidad de resolverla, también se solicita a la Oficina que distribuya esta carta lo antes posible a todos los mandantes de la OIT antes de la discusión del Consejo de Administración.

Finalmente, deseo hacer notar que la República Argentina, en el prolongado debate que ha tenido el tratamiento de este tema, ha mantenido en forma permanente tres posiciones claras:

I. Que en orden a los sucesivos tratamientos de este tema, lo que ha motivado diversas posiciones y a los fines de dar mayores certezas a la comunidad internacional sobre el alcance del Convenio 87, la República Argentina ha sostenido la procedencia de la consulta a la Corte Internacional de Justicia en orden a lo establecido en el artículo 37 apartado 1ro de la Constitución de la OIT para su resolución definitiva.
II. Que, asimismo, la República Argentina ha expresado, cuando la discusión se centró sobre la necesidad de procedimiento especial para accionar ante la Corte Internacional de Justica, que ello no era necesario y bastaba con una petición clara de un Estado Miembro o un grupo de empleadores o trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo, ya que el derecho los asiste sin ninguna necesidad de un trámite previo, conforme a lo dispuesto en el artículo 37 apartado 1ro, y solo sometido, a la eventual aprobación del Consejo de Administración, de acuerdo a la mayoría que exige el procedimiento.
III. Que, sin perjuicio de todo lo expuesto, la República Argentina en los diversos escenarios que se dio la discusión, siempre ha sostenido que el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) contiene el derecho a huelga de conformidad con los artículos 3 y 10 de ese instrumento Internacional.

A tenor de lo expuesto, agradeceré recibir confirmación de que se han tomado las medidas necesarias en respuesta a la presente carta.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para saludarlo con mi más alta consideración.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.07.14 19:59:12 -03:00

Raquel Cecilia Kismer
Ministra
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.07.14 19:59:12 -03:00

Gobierno de Barbados

MISIÓN PERMANENTE DE BARBADOS ANTE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS EN GINEBRA

18A Chemin François-Lehmann

Tel. (+41 22) 791 85 00

Fax. (+41 22) 920 98 58
Correo electrónico: geneva@foreign.gov.bb

Sr. Gilbert Houngbo
Director General
Oficina International del Trabajo
4 route des Morillons

CH-1211, Ginebra 22 Suiza

4 de agosto de 2023

Solicitud de inscripción de un punto en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración: Remisión de una controversia sobre interpretación a la Corte Internacional de Justicia en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT

Estimado Director-General:

En nombre del Gobierno de Barbados, deseo solicitar por la presente que se inscriba un punto sobre la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), en lo que respecta al derecho de huelga, en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración para debatir y decidir sobre la remisión de una controversia de larga data a la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

Con objeto de facilitar el debate y la toma de decisiones en el Consejo de Administración, Barbados solicita a la Oficina que elabore un informe que contenga toda la información necesaria que debe considerarse para la remisión a la Corte, incluidas las cuestiones que deben plantearse a la CIJ.

Barbados realiza esta solicitud consciente del hecho de que los mandantes tripartitos han realizado varios intentos para superar esta controversia, incluso a través del diálogo social. Teniendo en cuenta que no se ha alcanzado un acuerdo hasta la fecha, nos preocupa la inseguridad jurídica que subsiste y, como convendrá con nosotros, los Gobiernos necesitan seguridad jurídica. Creemos que la OIT debería hacer uso del procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución y remitir esta cuestión a la CIJ.

Quedamos a la espera de que la Oficina tome las medidas necesarias en relación con esta cuestión.

(firmado)
Matthew Wilson
Representante Permanente y Embajador

Gobierno de Colombia

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

Misión Permanente de Colombia
ante las Naciones Unidas en Ginebra

DCHONU No. 458/23

La Misión Permanente de la República de Colombia ante los organismos internacionales en Ginebra presenta sus atentos saludos a la Oficina Internacional del Trabajo y en relación con el pedido formulado por el Grupo de Trabajadores respecto de la remisión a la Corte Internacional de Justicia de una consulta sobre el alcance y el contenido del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación,1948 (núm 87) referido al derecho de huelga, tiene el agrado de remitir, adjunta a la presente, una nota de la Sra. Ministra del Trabajo de la República de Colombia, Sra. Gloria Inés Ramírez Ríos, dirigida al Sr. Director General de la OIT, Sr. Gilbert Houngbo.

La Misión Permanente de la República de Colombia ante los Organismos Internacionales en Ginebra hace propicia la ocasión para reiterar a la Oficina Internacional del Trabajo las seguridades de su más alta consideración y estima.

MISSION PERMANENTE DE COLOMBIE · AUPRÈS DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES À GENÈVE ·

Ginebra,10 de agosto de 2023

Al Honorable Director
De La Oficina Internacional del Trabajo
Sr. Gilbert Houngbo

Chemin du Champ-d 'Anier 17-19 1209 Ginebra - Suiza
Tel + 41(0) 22 798 45 54 +41 (0) 22 798 47 18
donu.suiza@cancilleria.gov.co

No. Radicado: 08SE2023100000000041125
Fecha: 2023-08-09 02:44:02 pm
Remitente: Sede: CENTRALES DT
Depen:DESPACHO DEL MINISTRO
Destinatario OIT
Anexos: 0 Folios: 1
08SE2023100000000041125

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

Trabajo

Bogotá D,C

Excelentísimo
GILBERT HOUNGBO,
Director General
Oficina Internacional del Trabajo
Route des Morillons, 4
CH - 1211 Ginebra, Suiza

Para verificar la validez de este documento escaneé el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

ASUNTO: Solicitud de inclusión de un punto en la 349.ª reunión del Consejo de Administración relativo a la remisión de un litigio de interpretación a la Corte Internacional de Justicia en virtud del artículo 37(1) de la Constitución de la OIT.

Estimado Director General:

Hemos sido informados de que la Vicepresidente del grupo de los trabajadores del Consejo de Administración ha presentado una carta con peticiones en nombre del Grupo de los Trabajadores, tras el anuncio formal realizado en la 347.ª reunión del Consejo de Administración en marzo.

Queremos señalar que el Gobierno de Colombia apoya plenamente el fundamento y el objetivo de las peticiones del Grupo de los Trabajadores, que solicitan que, con carácter de urgencia, se incluya un punto en el orden del día de la 349.ª reunión del Consejo de Administración para debatir y decidir sobre la remisión a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) el litigio de larga data relativo a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en lo que respecta al derecho de huelga.

Para facilitar el debate y la toma de decisiones del Consejo de Administración, también solicitamos a la Oficina que prepare un informe exhaustivo que contenga todos los elementos necesarios que deben considerarse para su remisión al Tribunal, incluidas las cuestiones que deben plantearse a la CIJ.

Los mandantes tripartitos han realizado varios intentos para superar la prolongada discusión, incluso a través del diálogo social. A pesar de estos esfuerzos, no se ha logrado un resultado consensuado. En caso de que continúen las controversias sobre la interpretación jurídica, la Organización debería recurrir al procedimiento constitucional previsto en el artículo 37, apartado 1, de la Constitución de la OIT, y someter el asunto a la Corte Internacional de Justicia. Los gobiernos necesitan seguridad jurídica en relación con todas sus obligaciones en virtud del Convenio 87 y en lo que respecta a la supervisión de su aplicación por parte de la Comisión de Expertos. Sin seguridad jurídica, esta discusión seguirá teniendo un impacto perjudicial sobre el sistema de supervisión, la credibilidad de la OIT como organismo normativo en el sistema de las Naciones Unidas y fuera de él, así como sobre la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo.

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

Trabajo

Teniendo en cuenta el impacto institucional de esta persistente disputa de interpretación y la urgente necesidad de resolverla, también solicitamos a la Oficina que distribuya esta carta lo antes posible a todos los mandantes de la OIT antes de la discusión del Consejo de Administración.

Agradeceríamos recibir confirmación de que se han emprendido las acciones necesarias en respuesta a la presente carta.

Cordial saludo,

GLORIA INES RAMIREZ RIOS
Ministra del Trabajo

Anexo II

Proyecto de resolución del Consejo de Administración

El Consejo de Administración,

Consciente de que existe un desacuerdo grave y persistente entre los mandantes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga,

Recordando que el origen de la controversia radica en un desacuerdo entre los mandantes tripartitos de la Organización respecto de la posición de larga data que ha mantenido la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones según la cual el Convenio núm. 87 protege el derecho de huelga, y si la Comisión de Expertos ha excedido su mandato al adoptar dicha posición,

Observando que no solo la Comisión de Expertos, sino también el Comité de Libertad Sindical tripartito siguen opinando que el derecho de huelga es un corolario del derecho fundamental de libertad sindical, y que las conclusiones de estos órganos de control se han recogido en gran medida en fallos de cortes internacionales de derechos humanos,

Profundamente preocupado por las implicaciones que este conflicto tiene en el funcionamiento del mecanismo de control de la OIT y la credibilidad de su sistema de normas,

Afirmando la necesidad de resolver la controversia definitivamente y restaurar la seguridad jurídica de conformidad con la teoría y la práctica constitucionales de la Organización,

Recordando que, en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, «[t]odas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros en virtud de las disposiciones de esta Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución»,

Convencido de que solicitar asesoramiento jurídico de autoridad de la Corte es la única opción viable disponible, dado que los intentos por llegar a un entendimiento que goce de la aceptación general a través del diálogo tripartito han fracasado,

Tomando nota del carácter obligatorio de toda opinión consultiva obtenida por este mecanismo,

Expresando la esperanza de que, habida cuenta de la estructura tripartita única de la OIT, se invitaría no solo a los Estados Miembros de la OIT, sino también a las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores que tienen estatuto consultivo general ante la OIT a participar directamente y en pie de igualdad en las fases escrita y oral del procedimiento ante la Corte,

1. Decide, de conformidad con el artículo 96, párrafo 2, de la Carta de las Naciones Unidas; el artículo 37, párrafo 1, de la Constitución de la OIT; el artículo IX, párrafo 2, del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT, aprobado por la Resolución 50(I) de Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1946, y la Resolución relativa al procedimiento para la presentación de solicitudes de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1949, solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emita urgentemente una opinión consultiva sobre las siguientes preguntas:

[1. ¿Está amparado el derecho de huelga de los trabajadores y de sus organizaciones en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)?

2. ¿Era competente la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT para:

a) determinar que el derecho de huelga deriva del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y

b) al examinar la aplicación de este convenio, especificar ciertos elementos relacionados con el alcance del derecho de huelga, sus límites y las condiciones para su ejercicio legítimo?]

2. Encarga al Director General que:

a) transmita la presente resolución a la Corte Internacional de Justicia, acompañada de todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión, de conformidad con el artículo 65, párrafo 2, del Estatuto de la Corte;

b) solicite respetuosamente a la Corte Internacional de Justicia que permita la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que gozan de estatuto consultivo general en la OIT en los procedimientos consultivos;

c) solicite respetuosamente a la Corte Internacional de Justicia que considere tomar todas las posibles medidas para acelerar el procedimiento, de conformidad con el artículo 103 del Reglamento de la Corte, de modo que pueda dar una respuesta urgente a esta solicitud, y

d) informe acerca de la solicitud, de conformidad con el artículo IX, párrafo 4, del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, de 1946, al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Anexo III

Solicitudes de interpretación remitidas a la Corte Permanente de Justicia Internacional en virtud del artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones (1922-1932)

1. Designación del delegado trabajador de los Países Bajos en la tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

Opinión consultiva de 31 de julio de 1922

Solicitud presentada mediante resolución de la Conferencia de 18 de noviembre de 1921.

Remisión decidida mediante acuerdo unánime del Consejo de Administración (enero de 1922).

Duración del procedimiento: 2,5 meses (del 22 de mayo al 31 de julio de 1922).

Se invitó a tres organizaciones internacionales a participar en el procedimiento:

- la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores;
- la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos, y
- la Federación Sindical Internacional.
- Dos de ellas presentaron exposiciones orales.

2. Competencia de la OIT con respecto a la reglamentación internacional de las condiciones de trabajo en la agricultura

Opinión consultiva de 12 de agosto de 1922

Solicitud presentada por moción del Gobierno de Francia dirigida directamente al Consejo de la Sociedad de las Naciones (enero de 1922).

El Consejo de Administración examinó la solicitud sobre la base de un informe oral del Director General, pero no adoptó ninguna decisión.

Duración del procedimiento: 3 meses (del 22 de mayo al 12 de agosto de 1922).

Se invitó a ocho organizaciones internacionales a participar en el procedimiento:

- la Federación Internacional de Sindicatos Agrícolas;
- la Liga Internacional de Asociaciones Agrarias;
- la Comisión Agraria Internacional;
- la Federación Internacional de Sindicatos Cristianos de los Trabajadores de la Tierra;
- la Federación Internacional de Trabajadores de la Tierra;
- el Instituto Internacional de Agricultura;
- la Federación Sindical Internacional, y
- la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores.

Varias organizaciones presentaron exposiciones por escrito y también participaron en el procedimiento oral.

3. Competencia de la OIT para examinar propuestas para la organización y desarrollo de métodos de producción agrícola

Opinión consultiva de 12 de agosto de 1922

Solicitud presentada por el Gobierno de Francia mediante una carta dirigida directamente al Secretario General de la Sociedad de las Naciones el 13 de junio de 1922.

Se presentó un informe de la Oficina al Consejo de Administración (julio de 1922), pero no se debatió ni se adoptó decisión alguna.

Duración del procedimiento: 24 días (del 18 de julio al 12 de agosto de 1922).

Se invitó a una organización internacional a participar en el procedimiento: el Instituto Internacional de Agricultura, que envió una comunicación por separado.

4. Competencia de la OIT para regular incidentalmente el trabajo personal del empleador

Opinión consultiva de 23 de julio de 1926

Solicitud presentada por el Grupo de los Empleadores al Consejo de Administración mediante una carta de fecha 8 de enero de 1926.

El Consejo de Administración examinó la cuestión de la remisión y adoptó una decisión por votación (30.ª reunión, enero de 1926).

Duración del procedimiento: 4 meses (del 20 de marzo al 23 de julio de 1926).

Se invitó a tres organizaciones internacionales a participar en el procedimiento:

- la Organización Internacional de Empleadores Industriales;
- la Federación Sindical Internacional, y
- la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos.

Dos de ellas presentaron memorandos por escrito y las tres participaron en las audiencias.

5. La Ciudad Libre de Danzig y la OIT

Opinión consultiva de 26 de agosto de 1930

Solicitud presentada por la Oficina en atención a una carta del Gobierno de Polonia, de fecha 20 de enero de 1930, en la que se solicitaba la adhesión de la Ciudad Libre de Danzig a la OIT.

El Consejo de Administración examinó la cuestión de la remisión y adoptó una decisión por votación (48.ª reunión, abril de 1930).

Duración del procedimiento: 4,5 meses (del 15 de abril al 26 de agosto de 1930.

No se invitó a ninguna organización internacional a participar en el procedimiento.

6. Interpretación del Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4)

Opinión consultiva de 15 de noviembre de 1932

Solicitud presentada por el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte mediante una carta dirigida al Presidente del Consejo de Administración el 20 de enero de 1932.

El Consejo de Administración examinó la cuestión de la remisión y adoptó una decisión por votación (57.ª reunión, abril de 1932).

Duración del procedimiento: 6 meses (del 10 de mayo al 15 de noviembre de 1932).

Se invitó a tres organizaciones internacionales a participar en el procedimiento:

- la Federación Sindical Internacional;
- la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos, y
- la Organización Internacional de Empleadores Industriales.

Dos de ellas presentaron exposiciones por escrito y también participaron en el procedimiento oral.

El texto íntegro de las opiniones consultivas de la Corte Permanente de Justicia Internacional y los alegatos, exposiciones orales y documentos presentados a la Corte pueden consultarse en la página web de la Corte Internacional de Justicia.

Anexo IV

Procedimiento de consulta ante la Corte Internacional de Justicia

Consejo de Administración

Sobre la base de un informe preparado por la Oficina, debate y decide si remite la controversia a la Corte para obtener una opinión consultiva y, en caso afirmativo, las cuestiones jurídicas que le plantearía.

No obstante la delegación de autoridad de 1949, el Consejo de Administración podrá optar por someter su decisión a la aprobación de la Conferencia en su próxima reunión.

Resolución del Consejo de Administración o de la Conferencia

La decisión de remisión adopta la forma de una resolución en la que se expone el contexto, se plantean las cuestiones y se dan instrucciones al Director General sobre el expediente que debe transmitirse y las medidas que deben adoptarse en espera de la opinión consultiva.

Director General de la OIT

Escribe al Presidente o al Secretario de la Corte para transmitirle la resolución del Consejo de Administración o de la Conferencia, solicitar la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, cuando sea necesario, solicitar un procedimiento acelerado.

Transmite el expediente de la Oficina con información fáctica.

Procedimiento de la Corte

Inicio del procedimiento consultivo (artículos 65 y 66 del Estatuto, artículos 102 a 106 del Reglamento de la Corte).

No se trata de un litigio entre partes en el que deba pronunciarse.

La Corte invita a participar a diversas entidades y fija la forma y el plazo para la presentación de los comentarios.

Organizaciones de empleadores y de trabajadores

Si la Corte considera que pueden proporcionar información específica, podrán ser invitadas a presentar exposiciones escritas y orales en un plazo máximo de dos a seis meses.

Tienen derecho de réplica con respecto a las exposiciones de otros, si así se autoriza (artículo 66, 4) del Estatuto, artículo 105 del Reglamento de la Corte).

Todos los Estados Miembros

Reciben una notificación general de la Corte y pueden pedir que se les autorice a presentar exposiciones escritas y orales en un plazo máximo de dos a seis meses fijado por la Corte.

Tienen derecho de réplica con respecto a las exposiciones de otros, si así se autoriza (artículo 66, 4) del Estatuto, artículo 105 del Reglamento de la Corte).

Opinión consultiva

Pronunciada en una sesión pública, cuya copia se envía al Director General de la OIT.

El último párrafo de la parte dispositiva contiene la respuesta de la Corte a las cuestiones planteadas; se anexan las opiniones individuales/discrepantes.

La opinión consultiva tiene un efecto vinculante con arreglo a la teoría y la práctica constitucionales de la OIT.