

**21 DE MAYO DE
2026 OPINIÓN
CONSULTIVA**

DERECHO DE HUELGA EN VIRTUD DEL CONVENIO N.º 87 DE LA OIT

DERECHO DE HUELGA A LA LUZ DEL CONVENIO N.º 87 DE LA OIT

**21 DE MAYO DE
2026 DICTAMEN
CONSULTIVO**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>
CRONOLOGÍA DEL PROCEDIMIENTO	1-25
I. COMPETENCIA Y FACULTAD DISCRECIONAL	26-37
A. Competencia	27-32
B. Facultad discrecional	33-37
II. CONTEXTO DE LA SOLICITUD DE DICTAMEN CONSULTIVO	38-54
A. Objeto y estructura de la OIT	38-46
B. Historia del desacuerdo en torno al Convenio núm. 87	47-54
III. ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA PREGUNTA FORMULADA POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN	55-60
IV. SI EL DERECHO A HUELGA ES PROTEGIDO EN VIRTUD CONVENIO N.º 87	61-141
A. Normas aplicables a la interpretación del Convenio n.º 87	62-65
B. Interpretación del Convenio núm. 87	66-138
1. Significado corriente que debe atribuirse a los términos del Convenio n.º 87 en su contexto y a la luz de su objeto y fin (artículo 31, párrafo 1, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)	67-74
2. Práctica posterior que establece el acuerdo de las partes (artículo 31, apartado 3, <i>letra b</i>), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)	75-89
3. Normas pertinentes del derecho internacional (artículo 31, apartado 3, <i>letra c</i>), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)	90-99
4. Medios complementarios de interpretación (artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)	100-137
(a) Trabajos preparatorios <i>del Convenio n.º 87</i>	104-111
(b) <i>La práctica posterior de las partes como medio complementario de interpretación</i>	112-115
(c) <i>Pronunciamientos de los órganos de supervisión de la OIT</i>	116-119
(d) <i>Instrumentos regionales</i>	120-137
(i) Marco jurídico africano	121-124
(ii) Marco jurídico árabe	125
(iii) Marco jurídico europeo	126-132
(iv) Marco jurídico interamericano	133-136
C. Conclusión	139-141
DISPOSICIÓN FINAL	142

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

AÑO 2026

2026
21 de mayo
Lista
General n.º
191

21 de mayo de 2026

DERECHO DE HUELGA EN VIRTUD DEL CONVENIO N.º 87 DE LA OIT

Competencia y facultad discrecional.

Artículo 65, párrafo 1, del Estatuto — Artículo 96, párrafo 2, de la Carta — Artículo IX, párrafo 2, del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) — La OIT está facultada para solicitar dictámenes consultivos a la Corte — Facultad del Consejo de Administración de solicitar dictámenes consultivos a la Corte — La cuestión sometida a la Corte es de carácter jurídico — La cuestión se inscribe en el ámbito de las actividades de la OIT — La Corte es competente para emitir el dictamen consultivo solicitado.

Facultad discrecional de la Corte para negarse a emitir un dictamen consultivo — Solo «razones imperiosas» pueden llevar a la Corte a negarse a ejercer su función consultiva — Afirmación de que la controversia entre los mandantes de la OIT debe resolverse utilizando los mecanismos específicamente previstos en el seno de la OIT — Esfuerzos de los mandantes de la OIT para resolver el asunto — Párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT — No es necesario agotar los procedimientos internos de la OIT antes de presentar una solicitud de dictamen consultivo — No existen razones imperiosas para que la Corte se niegue a emitir el dictamen solicitado.

*

Contexto de la solicitud de opinión consultiva.

Estructura tripartita de la OIT — Órganos principales — Conferencia Internacional del Trabajo — Consejo de Administración — Oficina Internacional del Trabajo — Sistema de supervisión especial y ordinaria — Supervisión ordinaria — Comisión de Expertos — Comisión de Normas — Procedimientos especiales de supervisión — Comisiones de Investigación — Comisión de Investigación y Conciliación — Comité de Libertad Sindical (CLS).

Afirmación del CFA en 1952 de que el derecho de huelga es una parte esencial de los derechos sindicales — Según la Comisión de Expertos, el artículo 3 del Convenio núm. 87 incluye el recurso a la huelga — El CFA y las comisiones de investigación afirman que el derecho de huelga está protegido por el Convenio — Los representantes de los empleadores en la Comisión de Normas cuestionaron la posición de que el Convenio núm. 87 debiera interpretarse en el sentido de que protege el derecho de huelga — Los representantes de los trabajadores en la Comisión de Normas apoyaron la opinión de la Comisión de Expertos — Los intentos de resolver el desacuerdo mediante negociaciones en el seno de la OIT no tuvieron éxito.

Decisión del Consejo de Administración de someter la cuestión a la Corte de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT.

*

Alcance y significado de la pregunta formulada por el Consejo de Administración.

Pregunta delimitada y específica — La pregunta se refiere exclusivamente a si el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones está protegido por el Convenio núm. 87 — No es necesario que la Corte reformule la pregunta ni amplíe su alcance.

*

Si el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87.

Normas aplicables para la interpretación del Convenio núm.

87.

Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena) — Los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena reflejan las normas del derecho internacional consuetudinario aplicables a los tratados celebrados antes de su entrada en vigor — Argumento de que los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87 deben recibir una consideración especial en su interpretación con arreglo al artículo 5 de la Convención de Viena — Afirmación de que tal enfoque interpretativo podría constituir «una norma pertinente de la organización» que prevalece sobre las normas del derecho internacional consuetudinario en materia de interpretación de tratados — No debe concederse a los trabajos preparatorios una importancia especial más allá de la prevista en el artículo 32 de la Convención de Viena — La Corte aplicará las normas de interpretación recogidas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena.

Interpretación del Convenio n.º 87.

Artículo 31, apartado 1, de la Convención de Viena.

Se debe dar un sentido corriente a los términos del Convenio núm. 87 en su contexto y a la luz de su objeto y fin — No hay referencia explícita al derecho de huelga en el Convenio núm. 87 — La ausencia de una disposición expresa del tratado que regule una determinada cuestión no significa necesariamente que dicha cuestión quede excluida de ese tratado — Artículos 2, 3, párrafo 1, y 10 del Convenio núm. 87 — Derecho de los trabajadores y los empleadores a crear organizaciones para defender sus intereses, incluida la organización de sus actividades y programas — Significado de los términos «actividades» y «programas» — Significado del término «huelga» — El artículo 3, párrafo 1, leído conjuntamente con los artículos 2 y 10, sugiere que la huelga puede entrar en el sentido corriente del término «actividades» y, por lo tanto, en

ámbito de aplicación del Convenio núm. 87 — La huelga no está explícitamente excluida en virtud del Convenio núm. 87 — Las protecciones establecidas por el Convenio están limitadas por el párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 1 del artículo 9 — Los términos del Convenio núm. 87 no permiten inferir que el derecho de huelga esté excluido — El derecho de huelga es conforme al objeto y la finalidad del Convenio núm. 87 — El sentido corriente de los términos del Convenio indica que la protección del derecho de huelga está comprendida en la protección de la libertad sindical prevista en el Convenio núm. 87.

Artículo 31, párrafo 3 b), de la Convención de Viena.

No existiendo acuerdo posterior entre los Estados partes en el Convenio núm. 87, no es aplicable el artículo 31, párrafo 3 a).

Práctica posterior que establece el acuerdo de las partes sobre la interpretación de un tratado — Distinción entre la práctica posterior con arreglo al artículo 31, párrafo 3 b), y el artículo 32 de la Convención de Viena — La práctica posterior con arreglo al artículo 31, párrafo 3 b), como medio de establecer la existencia de un entendimiento común de las partes sobre el sentido que debe darse a un tratado — La práctica posterior como medio complementario de interpretación con arreglo al artículo 32 — No es necesario demostrar el entendimiento común de todas las partes respecto a una interpretación determinada — Las dos categorías de práctica posterior difieren en cuanto al significado interpretativo y al umbral de acuerdo requerido para establecer su existencia.

Interpretación del Convenio núm. 87 por los órganos de supervisión de la OIT y reacciones de los Estados partes — Estudios generales de la Comisión de Expertos — Posición de la CFA — Opiniones de las comisiones de investigación — Reconocimiento progresivo por parte de los órganos de supervisión de la OIT de que el derecho de huelga está protegido en virtud del Convenio núm. 87 — Los pronunciamientos de los órganos de supervisión de los tratados no constituyen por sí mismos práctica posterior en virtud del artículo 31, párrafo 3 b) — Los pronunciamientos pueden ser pertinentes si dan lugar a, o se refieren a, una práctica posterior de los Estados — Una mayoría significativa de los Estados partes en el Convenio núm. 87 ha aceptado o respaldado la interpretación de los órganos de supervisión de que el Convenio núm. 87 protege el derecho de huelga — Esa interpretación ha sido cuestionada, sin embargo, por varios Estados partes — Esta oposición impide concluir que existe una práctica posterior que establezca un acuerdo de las partes en el sentido del artículo 31, párrafo 3 b) — Las disposiciones legislativas nacionales y la práctica judicial relativas al derecho de huelga no permiten llegar a ninguna conclusión sobre la existencia de una práctica posterior.

No existe práctica posterior en el sentido del artículo 31, párrafo 3 b) — Conclusión sin perjuicio de la relevancia de la práctica posterior como medio complementario de interpretación.

Artículo 31, párrafo 3, letra c), de la Convención de Viena.

Normas pertinentes de derecho internacional aplicables en las relaciones entre las partes — No existe ninguna norma pertinente con respecto al derecho de huelga en ningún otro tratado vinculante para todas las partes en el Convenio núm. 87 — La norma puede ser aplicable si expresa un entendimiento común — No es necesario que todas las partes estén vinculadas para que la norma sea aplicable — Relevancia del artículo 8 del PIDESC y del artículo 22 del PIDCP — Alto grado de coincidencia entre los Estados partes en el Convenio n.º 87 y los Estados partes tanto en el PIDESC como en el PIDCP — Estados partes en el Convenio n.º 87 que no son partes en el PIDESC ni en el PIDCP o que han formulado reservas o declaraciones con respecto al artículo 8 del PIDESC — Ausencia de objeciones por parte de estos Estados a que el derecho de huelga esté protegido por el Convenio núm. 87 — Indicación de que la protección del derecho de huelga está incluida en

protección de la libertad de asociación prevista en el Convenio núm. 87 — La interpretación con arreglo al artículo 31 de la Convención de Viena lleva a la conclusión de que el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87.

*

Artículo 32 de la Convención de Viena — Medios complementarios de interpretación.

La interpretación del Convenio n.º 87 con arreglo al artículo 31 no da lugar a ambigüedades, oscuridades ni resultados manifiestamente absurdos o irrazonables — Recurso a medios complementarios con el fin de confirmar el significado del Convenio resultante de la aplicación del artículo 31.

Trabajos preparatorios del Convenio n.º 87 — Los debates durante la preparación del Convenio n.º 87 parecen haberse centrado en el derecho de huelga de los funcionarios públicos — La intención de los redactores del Convenio n.º 87 no está clara en lo que respecta al derecho de huelga — El análisis de los trabajos preparatorios conduce a un resultado inconcluso.

La práctica posterior de las partes como medio complementario de interpretación — La práctica posterior confirma la interpretación a la que llegó el Tribunal en virtud del artículo 31.

Pronunciamientos de los órganos de supervisión de la OIT — Los órganos de supervisión de la OIT convergieron progresivamente en el reconocimiento del derecho de huelga como protegido en virtud del Convenio n.º 87 — El Tribunal puede atribuir «gran peso» a los pronunciamientos de los órganos de supervisión de la OIT — Los pronunciamientos confirman la interpretación alcanzada por el Tribunal en virtud del artículo 31.

Instrumentos regionales — Los Estados partes en el Convenio n.º 87 son partes en diversos instrumentos regionales de derechos humanos — Marco jurídico africano — Marco jurídico árabe — Marco jurídico europeo — Marco jurídico interamericano — Los instrumentos regionales, la jurisprudencia y los pronunciamientos revelan una visión compartida por los Estados partes en el Convenio n.º 87 de que el derecho de huelga está comprendido en la libertad de asociación.

Los medios complementarios de interpretación confirman la conclusión a la que se ha llegado mediante la interpretación basada en el artículo 31 de la Convención de Viena.

*

Conclusión.

El derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87 — La conclusión no implica ninguna determinación sobre el contenido preciso, el alcance o las condiciones para el ejercicio de ese derecho — La pregunta debe responderse afirmativamente.

OPINIÓN CONSULTIVA

Presentes: el Presidente IWASAWA; el Vicepresidente SEBUTINDE; los jueces TOMKA, ABRAHAM, XUE, BHANDARI, NOLTE, CHARLESWORTH, BRANT, GÓMEZ ROBLEDO, CLEVELAND, AURESCU, TLADI Y HMOUD; el Secretario GAUTIER.

En relación con el derecho de huelga previsto en el

Convenio n.º 87 de la OIT, EL TRIBUNAL,

en la composición antes indicada,

emite el siguiente dictamen consultivo:

1. El 10 de noviembre de 2023, en su 349.^a bis (Extraordinaria) Sesión, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (en lo sucesivo, el «Consejo de Administración»), actuando de conformidad con el artículo 37, párrafo 1, de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el artículo IX, párrafo 2, del Acuerdo entre dicha Organización y las Naciones Unidas, aprobó una resolución por la que decidió, de conformidad con el artículo 65 del Estatuto de la Corte, solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emitiera un dictamen consultivo. Mediante carta de fecha 13 de noviembre de 2023, recibida en la Secretaría de la Corte ese mismo día, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicó oficialmente a la Corte la decisión adoptada por el Consejo de Administración de someter una cuestión para que se emita un dictamen consultivo. Se adjuntaron a dicha carta copias certificadas de los textos en inglés y francés de la resolución. La parte dispositiva de la resolución dice lo siguiente:

«El Consejo de Administración,

.....

decide, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo,

1. Solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emita con carácter urgente un dictamen consultivo, con arreglo al párrafo 1 del artículo 65 del Estatuto de la Corte y al artículo 103 del Reglamento de la Corte, sobre la siguiente cuestión:

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

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 párrafo 2 del artículo 65 del Estatuto de la Corte;

(b) solicite respetuosamente a la Corte Internacional de Justicia que permita la participación en el procedimiento consultivo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que gozan de la condición de entidad consultiva general ante la OIT;

- (c) solicite respetuosamente a la Corte Internacional de Justicia que considere la posibilidad de adoptar medidas para acelerar el procedimiento, de conformidad con el artículo 103 del Reglamento de la Corte, a fin de dar una respuesta urgente a esta solicitud;
- (d) informar al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de esta solicitud, tal y como exige el párrafo 4 del artículo IX del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, de 1946».

2. Mediante cartas de fecha 14 de noviembre de 2023, el Secretario notificó la solicitud de opinión consultiva a todos los Estados con derecho a comparecer ante la Corte, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 66 del Estatuto.

3. Mediante auto de fecha 16 de noviembre de 2023, la Corte decidió, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 66 de su Estatuto, que la OIT, así como los Estados partes en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87) (en lo sucesivo, «el Convenio núm. 87»), probablemente estuvieran en condiciones de proporcionar información sobre la cuestión sometida a la Corte para que emitiera un dictamen consultivo. Posteriormente, la Corte fijó el 16 de mayo de 2024 como plazo para la presentación de declaraciones escritas sobre dicha cuestión, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 66 del Estatuto, y el 16 de septiembre de 2024 como plazo para que los Estados y las organizaciones que hubieran presentado declaraciones escritas pudieran presentar observaciones escritas sobre las demás declaraciones escritas, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 66 del Estatuto.

4. Mediante la misma Orden, la Corte decidió que, a la luz de la particular estructura tripartita de la OIT, que está compuesta por representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, se consideraba probable que seis organizaciones a las que el Consejo de Administración había concedido la condición de consultores generales ante la OIT (la Organización Internacional de Empleadores, la Confederación Sindical Internacional, la Federación Sindical Mundial, la Alianza Cooperativa Internacional, la Organización de la Unidad Sindical Africana y Business Africa) también se consideraban susceptibles de proporcionar información sobre la cuestión sometida a la Corte para un dictamen consultivo. La Corte decidió además invitar a dichas organizaciones a presentar contribuciones escritas a la Corte dentro de los plazos antes mencionados.

5. Mediante cartas de fecha 22 de noviembre de 2023, el Secretario informó a la OIT y a los Estados partes en el Convenio núm. 87, así como a las seis organizaciones con estatuto consultivo general ante la OIT, de las decisiones de la Corte contenidas en su auto de 16 de noviembre de 2023 y les remitió una copia de dicho auto.

6. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 65 del Estatuto, la Oficina Internacional del Trabajo, mediante carta de su Asesor Jurídico de fecha 14 de diciembre de 2023, remitió a la Corte un expediente de documentos que podrían arrojar luz sobre la cuestión formulada por el Consejo de Administración, el cual fue recibido en la Secretaría el 15 de diciembre de 2023.

7. En respuesta a una solicitud de fecha 15 de marzo de 2024 de los Estados Unidos de América, que no son parte en el Convenio núm. 87, la Corte decidió, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 66 de su Estatuto, que los Estados Unidos, en su calidad de miembro de la OIT, probablemente podrían proporcionar información sobre la cuestión sometida a la Corte y, en consecuencia, que podrían hacerlo dentro de los plazos fijados a tal efecto por el auto de la Corte de fecha 16 de noviembre de 2023. Se informó en consecuencia a los Estados y organizaciones que la Corte consideró que probablemente podrían proporcionar información sobre la cuestión.

8. En respuesta a una solicitud de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico de fecha 16 de abril de 2024, la Corte decidió, de conformidad con el artículo 66 de su Estatuto, que era probable que dicha organización pudiera proporcionar información sobre la cuestión sometida a la Corte y, en consecuencia, que pudiera hacerlo dentro de los plazos fijados a tal efecto por el auto de la Corte de fecha 16 de noviembre de 2023. Se informó en consecuencia a los Estados y organizaciones que la Corte consideró que probablemente podrían proporcionar información sobre la cuestión.

9. En su resolución sobre una solicitud de fecha 16 de mayo de 2024 presentada por Brasil, que no es parte en el Convenio núm. 87, el Presidente de la Corte decidió, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 66 del Estatuto, que Brasil, en su calidad de miembro de la OIT, probablemente podría proporcionar información sobre la cuestión sometida a la Corte. Por lo tanto, se autorizó a Brasil, con carácter excepcional, a presentar ante la Corte una declaración escrita tras la expiración del plazo pertinente, a más tardar el 4 de junio de 2024, y observaciones escritas sobre las declaraciones escritas formuladas por otros Estados u organizaciones autorizadas dentro del plazo del 16 de septiembre de 2024, fijado por la Corte en su auto de 16 de noviembre de 2023. Se informó de ello a los Estados y organizaciones que la Corte consideró que probablemente podrían aportar información sobre la cuestión.

10. Dentro del plazo fijado por el auto de la Corte de fecha 16 de noviembre de 2023, se presentaron ante la Secretaría declaraciones escritas, por orden de recepción, de la Alianza Cooperativa Internacional, la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, Francia, Vanuatu, la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, España, Italia, la Confederación Sindical Internacional, la Federación Sindical Mundial, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Colombia, Bangladesh, Alemania, Polonia, Business Africa, la Organización Internacional de Empleadores, Sudáfrica, Canadá, Suiza, Noruega, Túnez, los Estados Unidos de América, Australia, Japón, Costa Rica, Indonesia, México, Somalia, el Reino de los Países Bajos y Belice.

11. Mediante una comunicación de fecha 24 de mayo de 2024, la Secretaría transmitió a los Estados y organizaciones que habían presentado declaraciones escritas la lista de participantes que habían presentado declaraciones escritas en el procedimiento y les informó de que dichas declaraciones podían descargarse de un portal web designado gestionado por la Secretaría. Mediante carta del Secretario de fecha 28 de mayo de 2024, dicha lista se comunicó también a los Estados y organizaciones que se había considerado que podrían aportar información, pero que no habían presentado alegaciones escritas.

12. El 30 de mayo de 2024, Brasil presentó su escrito dentro del plazo fijado por el Presidente de la Corte (véase el párrafo 9 supra). La Secretaría informó de ello a los Estados y organizaciones que habían presentado escritos. También se informó a los Estados y organizaciones que se consideraba que podían aportar información, pero que no habían presentado escritos.

13. Dentro del plazo fijado por el auto de la Corte de fecha 16 de noviembre de 2023, se presentaron ante la Secretaría observaciones escritas sobre las declaraciones escritas, por orden de recepción, la Confederación Sindical Internacional, Japón, México, la Alianza Cooperativa Internacional, Túnez, la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, Sudáfrica, Suiza, los Estados Unidos de América, la Organización Internacional de Empleadores, Business Africa, Australia, Bangladesh, el Reino de los Países Bajos y Vanuatu.

14. Mediante una comunicación de fecha 19 de septiembre de 2024, la Secretaría transmitió a los Estados y organizaciones que habían presentado declaraciones escritas la lista de participantes que habían presentado comentarios escritos y les informó de que dichos comentarios escritos podían descargarse de un portal web designado

gestionado por la Secretaría. Se envió una comunicación similar a los Estados y organizaciones que se consideraba que podían aportar información, pero que no habían presentado declaraciones escritas.

15. El 3 de octubre de 2024, el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte notificó a la Corte la retirada de su escrito presentado el 16 de mayo de 2024 y solicitó que dicho escrito no se publicara en el sitio web de la Corte, de conformidad con el artículo 106 del Reglamento de la Corte. Se informó en consecuencia a los Estados y organizaciones autorizados a participar en el procedimiento consultivo.

16. Mediante comunicaciones de fecha 10 de junio de 2025, la Secretaría informó a los Estados y organizaciones que se consideraba que podían aportar información sobre la cuestión de que la Corte había decidido celebrar audiencias públicas sobre la solicitud de opinión consultiva, que se iniciarían el 6 de octubre de 2025. Se invitó además a los destinatarios a informar a la Secretaría, a más tardar el 8 de septiembre de 2025, si tenían la intención de participar en dichas audiencias.

17. Mediante comunicación de fecha 8 de septiembre de 2025, el Gobierno de los Estados Unidos de América notificó a la Corte la retirada de su escrito presentado el 16 de mayo de 2024 y de sus observaciones escritas presentadas el 16 de septiembre de 2024. Además, solicitó que dicho escrito y dichas observaciones no se publicaran en el sitio web de la Corte, de conformidad con el artículo 106 del Reglamento de la Corte. Se informó de ello a los Estados y organizaciones autorizados a participar en el procedimiento consultivo.

18. Mediante cartas de fecha 16 de septiembre de 2025, el Secretario comunicó a los Estados y organizaciones que participaban en las actuaciones orales la lista de participantes, así como información sobre las disposiciones prácticas relativas a la organización de las actuaciones orales y un calendario de las mismas.

19. Tras recibir dos comunicaciones una vez vencido el plazo pertinente, la Corte autorizó, con carácter excepcional, la participación de Mauricio y Somalia en las actuaciones orales.

20. Mediante cartas de fecha 22 de septiembre de 2025, el Secretario comunicó a los Estados y organizaciones que se consideraba que podían aportar información sobre la cuestión, pero que no participaban en las actuaciones orales, el calendario de dichas actuaciones, junto con una lista y el orden de intervención de los participantes.

21. Posteriormente se comunicaron nuevas modificaciones del calendario a los Estados y organizaciones autorizados a participar en las actuaciones consultivas.

22. De conformidad con el artículo 106 de su Reglamento, la Corte decidió poner a disposición del público las declaraciones escritas y los comentarios escritos que se le habían presentado tras la apertura de las actuaciones orales. Las declaraciones escritas y los comentarios escritos de los Estados y organizaciones que no participaban en las actuaciones orales se pusieron a disposición del público el primer día de las actuaciones orales. Las declaraciones escritas y los comentarios escritos de los Estados y organizaciones que participaban en las actuaciones orales se pusieron a disposición del público al final del día en que presentaron sus declaraciones orales.

23. En el transcurso de las actuaciones orales celebradas los días 6, 7 y 8 de octubre de 2025, la Corte escuchó las declaraciones orales, en el orden siguiente, de:

- en nombre de la Oficina Internacional del Trabajo:* la Sra. Tomi Kohiyama, asesora jurídica;
- en nombre de la Confederación Sindical Internacional:* el Sr. Paapa Kwasi Danquah, Director de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos y Sindicales de la Confederación Sindical Internacional;
- el Sr. Pierre Klein, profesor de Derecho Internacional de la Universidad Libre de Bruselas;
- Sra. Phoebe Okowa, profesora de Derecho Internacional Público, Queen Mary University of London, miembro de la Comisión de Derecho Internacional, miembro asociado del Institut de droit international, abogada del Tribunal Superior de Kenia,
- Sr. Harold Hongju Koh, Catedrático Sterling de Derecho Internacional, Facultad de Derecho de Yale, miembro de los Colegios de Abogados del Estado de Nueva York y del Distrito de Columbia;
- en nombre de la Organización Internacional de Empleadores:* Sr. Roberto Suárez Santos, Secretario General, Organización Internacional de Los Empleadores,
- Sra. Michelle Butler, miembro del Colegio de Abogados de Inglaterra y Gales, Matrix Chambers,
- Sr. Anirudh Mathur, miembro del Colegio de Abogados de Inglaterra y Gales, Matrix Chambers;
- Sra. Rita Yip, miembro del Colegio de Abogados de Nueva Zelanda, asesora principal, Organización Internacional de Empleadores;
- en representación de la República de Sudáfrica:* Su Excelencia el Sr. Vusimuzi Madonsela, embajador de la República de Sudáfrica ante el Reino de los Países Bajos,
- el Sr. John Dugard, abogado y procurador, el
- Sr. Halton Cheadle, abogado y procurador;
- en nombre de la República Federal de Alemania:* la Sra. Tania von Uslar-Gleichen, asesora jurídica y directora general de Asuntos Jurídicos del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores;
- por Australia:* el Sr. Jesse Clarke, Consejero General (Derecho Internacional), Oficina de Derecho Internacional, Departamento del Fiscal General,
- Sr. Stephen Donaghue, KC, fiscal general adjunto de Australia,
- la Sra. Kate Parlett, miembro del Colegio de Abogados de Inglaterra y Gales, Twenty Essex Chambers, Londres;
- por la República Popular de Bangladesh:* Su Excelencia el Sr. Tareque Muhammad, Embajador de la República Popular de Bangladesh ante el Reino de los Países Bajos,
- Sr. Fabián Raimondo, profesor asociado de Derecho Internacional Público, Universidad de Maastricht, miembro del Colegio de Abogados de la Ciudad de La Plata (Argentina);

- en representación de la República de Colombia:* Su Excelencia el Sr. Mauricio Jaramillo Jassir, viceministro de Asuntos Multilaterales;
- por la República Federativa de Brasil:* el Sr. Marcelo Marotta Viegas, Director del Departamento de Organizaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- por el Reino de España:* la Sra. María José Ruiz Sánchez, Abogada del Estado, Fiscalía General del Estado;
- el Sr. Santiago Ripol Carulla, profesor de Derecho Internacional Público de la Universitat Pompeu Fabra y jefe del Servicio de Asesoramiento Jurídico Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación;
- por la República de Indonesia:* Su Excelencia el Sr. Mayerfas, Embajador de la República de Indonesia ante el Reino de los Países Bajos;
- por la República de Mauricio:* Su Excelencia el Sr. Muhammad Reza Cassam Uteem, Ministro de Trabajo y Relaciones Industriales,
- la Sra. Priya Veedu Ramjeeawon-Varma, fiscal general adjunta, Fiscalía General;
- por los Estados Unidos Mexicanos:* Su Excelencia la Sra. Carmen Moreno Toscano, Embajadora de los Estados Unidos Mexicanos ante el Reino de los Países Bajos,
- la Sra. Alicia Patricia Pérez Galeana, asesora jurídica adjunta «B», Ministerio de Relaciones Exteriores,
- el Sr. Pablo Arrocha Olabuenaga, asesor jurídico, Ministerio de Asuntos Exteriores;
- por el Reino de Noruega:* el Sr. Kristian Jervell, Director General del Departamento de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores;
- por la República de Panamá:* Su Excelencia el Sr. Javier Eduardo Martínez Acha Vásquez, Ministro de Relaciones Exteriores;
- por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte:* Sr. Daniel Stilitz, KC, abogado, miembro del Colegio de Abogados de Inglaterra y Gales, 11 King's Bench Walk Chambers,
- la Sra. Philippa Webb, profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Oxford, miembro del Colegio de Abogados de Inglaterra y Gales, y de los Colegios de Abogados del Estado de Nueva York y Belice, Twenty Essex Chambers;
- por la República Árabe de Egipto:* la Sra. Jasmine Moussa, doctora, Ministra Plenipotenciaria, Gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores, Emigración y Expatriados Egipcios, Ministerio de Asuntos Exteriores, Emigración y Expatriados Egipcios;
- en nombre de la República Oriental del Uruguay:* Su Excelencia el Sr. Álvaro González Otero, Embajador de la República Oriental del Uruguay ante el Reino de los Países Bajos,
- Su Excelencia la Sra. Alejandra de Bellis, Embajadora, Representante Permanente de la República Oriental del Uruguay ante las Naciones Unidas;

- por la República Federal de Somalia:* Su Excelencia la Sra. Khadija Ossoble Ali, Embajadora de la República Federal de Somalia ante el Reino de los Países Bajos, el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la Unión Europea, Sr. Guled Yusuf, socio de A&O Shearman LLP;
- en representación de la Confederación Suiza:* Su Excelencia el Sr. Franz Xaver Perrez, jefe de la Dirección de Derecho Internacional del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de la Confederación Suiza;
Su Excelencia la Sra. Valérie Berset Bircher, embajadora y jefa de Asuntos Laborales Internacionales, Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO);
- en representación de la República de Vanuatu:* la Sra. Angelyne Glenda Dovo Roy, Fiscal General, la Sra. Murielle Metsan Meltenoven, Comisionada de Trabajo, la Sra. Florence Williams Samuel, Fiscal General;
- por la Alianza Cooperativa Internacional:* Sr. Santosh Kumar Padmanabhan, director de Legislación, Alianza Cooperativa Internacional, Sr. Hagen Henry, presidente del Comité de Derecho Cooperativo de la Alianza Cooperativa Internacional;
- en representación de Business Africa:* Sr. Kaizer Moyane, asesor especial de Business Africa, Sr. Paul Clark, miembro del Colegio de Abogados de Inglaterra y Gales, Garden Court Chambers.

24. Mediante carta de fecha 10 de octubre de 2025, el Secretario informó al Asesor Jurídico de la Oficina Internacional del Trabajo de una discrepancia entre el texto en inglés del párrafo 1 del artículo 3 del Convenio núm. 87, tal y como figura en el expediente presentado por la Oficina Internacional del Trabajo en el procedimiento (documento núm. 120), y el texto en inglés de la misma disposición, tal y como figura en la *Recopilación de Tratados* de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, *Recopilación de Tratados*, 1950, vol. 68, n.º 881, p. 17).

25. Mediante carta de fecha 13 de octubre de 2025, el Asesor Jurídico de la Oficina Internacional del Trabajo confirmó que el texto que figuraba en el expediente presentado por la Oficina Internacional del Trabajo constituía la versión correcta del Convenio núm. 87, ya que reproducía el texto original autenticado por el Presidente de la Conferencia y el Director General, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 19 de la Constitución de la OIT.

I. COMPETENCIA Y DISCRECIONALIDAD E

26. Cuando se le somete una solicitud de opinión consultiva, la Corte debe examinar en primer lugar si es competente para emitir la opinión solicitada y, en caso afirmativo, si existe alguna razón por la que la Corte deba, en el ejercicio de su facultad discrecional, abstenerse de responder a la solicitud (*Obligaciones de Israel en relación con la presencia y las actividades de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y terceros Estados en el territorio palestino ocupado y en relación con él, Opinión consultiva de 22 de octubre de 2025*, párr. 17; *Obligaciones de los Estados en materia de cambio climático, Opinión consultiva de 23 de julio de 2025*, párr. 37).

A. Competencia

27. La competencia de la Corte para emitir un dictamen consultivo se basa en el párrafo 1 del artículo 65 de su Estatuto, que dispone que «[l]a Corte podrá emitir un dictamen consultivo sobre cualquier cuestión jurídica a petición de cualquier órgano que esté autorizado por la Carta de las Naciones Unidas o de conformidad con ella para formular tal petición». La Asamblea General y el Consejo de Seguridad están autorizados por el párrafo 1 del artículo 96 de la Carta a solicitar un dictamen consultivo sobre «cualquier cuestión jurídica»; y, en virtud del párrafo 2 del artículo 96,

«[o]tros órganos de las Naciones Unidas y organismos especializados, que puedan ser autorizados en cualquier momento por la Asamblea General, podrán también solicitar a la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan en el ámbito de sus actividades».

28. Para que la Corte sea competente cuando un organismo especializado le presenta una solicitud de opinión consultiva, deben cumplirse tres condiciones: el organismo que solicita la opinión debe estar debidamente autorizado por la Asamblea General, en virtud de la Carta, para solicitar opiniones a la Corte; el dictamen solicitado debe versar sobre una cuestión jurídica; y esta cuestión debe surgir en el ámbito de las actividades del organismo solicitante (*Legalidad del uso por un Estado de armas nucleares en un conflicto armado, Dictamen consultivo, Informes de la CIJ 1996 (I)*, págs. 71-72, párr. 10; *Solicitud de revisión de la sentencia n.º 273 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, Opinión consultiva, Informes de la CIJ 1982*, págs. 333-334, párr. 21).

29. La OIT, organismo especializado, ha sido debidamente autorizada para solicitar opiniones consultivas a la Corte. Mediante su resolución 50 (I), de 14 de diciembre de 1946, la Asamblea General aprobó el Acuerdo que rige las relaciones entre las Naciones Unidas y la OIT, que entró en vigor en esa misma fecha. En virtud de lo dispuesto en el artículo I de dicho Acuerdo, «las Naciones Unidas reconocen a la Organización Internacional del Trabajo como organismo especializado». El párrafo 2 del artículo IX del mismo instrumento dispone que

«[l]a Asamblea General autoriza a la Organización Internacional del Trabajo a solicitar dictámenes consultivos de la Corte Internacional de Justicia sobre cuestiones jurídicas que surjan en el ámbito de sus actividades, salvo las cuestiones relativas a las relaciones mutuas entre la Organización y las Naciones Unidas u otros organismos especializados»,

mientras que el párrafo 3 del artículo IX estipula que «dicha solicitud podrá ser dirigida a la Corte por la Conferencia, o por el Consejo de Administración actuando en virtud de una autorización de la Conferencia». El 27 de junio de 1949, mediante una resolución adoptada a tal efecto, la Conferencia Internacional del Trabajo «autorizó expresamente al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a solicitar dictámenes consultivos a la Corte Internacional de Justicia» (Conferencia Internacional del Trabajo, 32.^a reunión, 1949, Resolución relativa al procedimiento para solicitar dictámenes consultivos a la Corte Internacional de Justicia, *Boletín Oficial*, vol. XXXII, p. 339).

30. Para que una cuestión tenga carácter jurídico, debe estar «formulada en términos jurídicos y plantear problemas de derecho internacional» (*Sáhara Occidental, Opinión Consultiva, Informes de la CIJ 1975*, p. 18, párr. 15; véase también *Conformidad con el Derecho Internacional de la Declaración Unilateral de Independencia relativa a Kosovo, Opinión Consultiva, Informes de la CIJ 2010 (II)*, pp. 414-415, párr. 25). También debe ser «susceptible de una respuesta basada en el derecho» (*Sáhara Occidental, Opinión consultiva, Informes de la CIJ 1975*, p. 18, párr. 15; véase también *Conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo, Opinión consultiva, Informes de la CIJ 2010 (II)*, pp. 414-415, párr. 25). En su solicitud, la OIT pide a la Corte que determine si «el derecho de huelga de los trabajadores y sus

organizaciones [está] protegido por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)». Dado que la cuestión objeto de la solicitud se refiere a la interpretación de disposiciones de un tratado, se trata efectivamente de una cuestión jurídica.

31. La Corte debe cerciorarse de que la opinión solicitada se refiere a una cuestión que se plantea «en el ámbito de las actividades» del órgano solicitante. A tal fin, la Corte debe remitirse «a las normas pertinentes de la organización y, en primer lugar, a su constitución» (*Legalidad del uso por un Estado de armas nucleares en un conflicto armado, Opinión consultiva, Informes de la CIJ 1996 (I)*, p. 74, párr. 19). Como explicará la Corte más adelante, en el cumplimiento de su mandato, la OIT ha elaborado desde 1919 normas internacionales del trabajo que pueden adoptar la forma de convenios y protocolos internacionales del trabajo o de recomendaciones internacionales del trabajo (véase, en particular, el artículo 19 de la Constitución de la OIT). Dado que el dictamen solicitado se refiere a la interpretación de un convenio «fundamental» de la OIT (véase el párrafo 40 infra), sin duda entra dentro del ámbito de las actividades del órgano solicitante. Además, la Corte observa que la cuestión que subyace al presente procedimiento no se refiere a las «relaciones mutuas entre la [OIT] y las Naciones Unidas u otros organismos especializados», que quedan excluidas en virtud del párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo que rige las relaciones entre la OIT y las Naciones Unidas y de la mencionada resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 27 de junio de 1949.

32. En vista de lo anterior, la Corte concluye que la solicitud cumple los requisitos establecidos en la Carta y en el Estatuto de la Corte y que, por lo tanto, es competente para emitir el dictamen solicitado.

B. Facultad discrecional

33. La Corte tiene la facultad discrecional de negarse a emitir un dictamen consultivo, incluso si se cumplen las condiciones de competencia (*Obligaciones de Israel en relación con la presencia y las actividades de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y terceros Estados en el territorio palestino ocupado y en relación con él, Dictamen consultivo de 22 de octubre de 2025*, párr. 23). Solo razones de peso pueden llevar a la Corte a negarse a emitir su dictamen en respuesta a una solicitud que entre dentro de su competencia (*ibid.*; *Obligaciones de los Estados en materia de cambio climático, Dictamen consultivo de 23 de julio de 2025*, párr. 46).

34. En el presente procedimiento, un participante ha alegado que la Corte debería ejercer su facultad discrecional para negarse a emitir el dictamen consultivo solicitado. Este participante sostiene que responder a la solicitud equivaldría a resolver una controversia en curso entre los mandantes de la OIT —más concretamente, entre empleadores y trabajadores— sin haber obtenido previamente su consentimiento a tal efecto. El participante afirma que la controversia debería resolverse utilizando los mecanismos específicamente previstos en el seno de la OIT y que un dictamen consultivo de la Corte pondría en peligro el diálogo social y la naturaleza tripartita inherente a dicho diálogo.

35. La Corte no se muestra convencida por este argumento. En primer lugar, los mandantes de la OIT han realizado esfuerzos sostenidos para resolver la cuestión por otros medios. Según el preámbulo de la resolución adoptada el 10 de noviembre de 2023 durante su 349.^a bis (Extraordinaria), fue precisamente porque el Consejo de Administración era «consciente de que existe un desacuerdo grave y persistente dentro de la composición tripartita 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

respecto al derecho de huelga» que decidió solicitar una opinión consultiva a la Corte. En cualquier caso, no corresponde a la Corte hacer conjeturas sobre los posibles efectos de una opinión consultiva en los debates en curso entre los mandantes de la OIT o, más ampliamente, en el funcionamiento tripartito de dicha Organización. Como ha dejado claro la Corte, «[esta] no puede especular sobre los efectos de su opinión» (*Consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, Opinión consultiva, Informes de la CIJ 2024 (III)*, p. 775, párr. 40). Además, la Corte recuerda que el carácter tripartito de la OIT, consagrado en la Constitución de la Organización, no impidió que la Corte Permanente de Justicia Internacional emitiera opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas relativas a la OIT (*Interpretación del Convenio de 1919 sobre el empleo de las mujeres durante la noche, Opinión consultiva, 1932, P.C.I.J., Serie A/B, n.º 50*, p. 365; *Ciudad Libre de Danzig y OIT, Opinión consultiva, 1930, P.C.I.J., Serie B, n.º 18*; *Competencia de la OIT para regular de manera incidental el trabajo personal de los empleadores, Opinión consultiva, 1926, P.C.I.J., Serie B, n.º 13*; *Competencia de la OIT para examinar propuestas relativas a la organización y el desarrollo de los métodos de producción agrícola, Opinión consultiva, 1922, P.C.I.J., Serie B, n.º 3*; *Competencia de la OIT en materia de regulación internacional de las condiciones de trabajo de las personas empleadas en la agricultura, Dictamen consultivo, 1922, P.C.I.J., Serie B, n.º 2*; *Designación del delegado de los trabajadores de los Países Bajos para la tercera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Dictamen consultivo, 1922, P.C.I.J., Serie B, n.º 1*).

36. En segundo lugar, la Corte señala que, en virtud del artículo 37, párrafo 1, de la Constitución de la OIT, «[t]oda cuestión o controversia relativa a la interpretación de la presente Constitución o de cualquier Convenio posterior celebrado por los Miembros en cumplimiento de las disposiciones de la presente Constitución se someterá a la decisión de la Corte Internacional de Justicia», y que los instrumentos vigentes no exigen que se agoten determinados procedimientos internos dentro de la OIT antes de presentar una solicitud de opinión consultiva. Al someter a la Corte una cuestión relativa a la interpretación del Convenio núm. 87, el Consejo de Administración ha hecho uso de una de las opciones previstas en el instrumento constitutivo de la Organización. En la medida en que solicita la opinión de la Corte sobre una cuestión de interpretación de un convenio de la OIT, la solicitud se ajusta a la función consultiva de la Corte, «cuyo propósito es permitir a los órganos de las Naciones Unidas y a otros organismos autorizados obtener de la Corte opiniones que les ayuden en el futuro ejercicio de sus funciones» (*Conformidad con el Derecho Internacional de la Declaración Unilateral de Independencia relativa a Kosovo, Opinión Consultiva, Informes de la CIJ 2010 (II)*, p. 421, párr. 44). Por lo tanto, la Corte no encuentra ninguna razón de peso que la lleve a negarse a ejercer «una función interpretativa que entra dentro del ejercicio normal de sus facultades judiciales» (*Condiciones de admisión de un Estado como miembro de las Naciones Unidas (artículo 4 de la Carta), Opinión consultiva, 1948, Informes de la CIJ 1947-1948*, p. 61).

37. A la luz de lo anterior, la Corte concluye que no existe ninguna razón de peso para que se niegue a emitir el dictamen solicitado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo.

II. CONTEXTO DE LA SOLICITUD DE UN DICTAMEN CONSULTIVO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

A. Finalidad y estructura de la OIT

38. La OIT se fundó en 1919 con el fin de promover la justicia social y mejorar las condiciones de trabajo. En 1945 se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas. En la actualidad, cuenta con 187 Estados Miembros. De conformidad con su estructura tripartita, en sus actividades participan representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Está compuesta por tres órganos principales: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

39. La Conferencia Internacional del Trabajo, compuesta por delegaciones tripartitas de todos los Estados Miembros, es el máximo órgano de decisión de la OIT. Se encarga de la elaboración, adopción y revisión de las normas laborales. El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la OIT. Está compuesto por 56 miembros titulares (28 en representación de los gobiernos, 14 en representación de los empleadores y 14 en representación de los trabajadores) y está investido de funciones de gobernanza en relación con la determinación del programa normativo de la Conferencia y el funcionamiento del sistema de supervisión de la OIT, cuyo objetivo es garantizar la implementación efectiva de las normas internacionales del trabajo (véanse los párrafos 41 a 46 más adelante). La Oficina Internacional del Trabajo actúa como secretaría de la Organización. Su función incluye facilitar la preparación de los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo y del Consejo de Administración en relación con las normas, así como prestar asistencia a los diversos órganos de supervisión. Está dirigida por el Director General, que es elegido por el Consejo de Administración.

40. La OIT adopta normas internacionales del trabajo que pueden adoptar la forma de convenios y protocolos internacionales del trabajo, que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, o de recomendaciones internacionales del trabajo no vinculantes. Desde su creación en 1919, la OIT ha adoptado 192 convenios, 6 protocolos y 209 recomendaciones. En 1998, la Conferencia General de la OIT adoptó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El Consejo de Administración identificó inicialmente ocho convenios que consideró «fundamentales» en el sentido de que abarcaban principios básicos que todos los Estados miembros deben respetar. En 2022, este número se amplió a diez (el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (n.º 29) y su Protocolo de 2014; el Convenio sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación, 1948 (n.º 87); el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (n.º 98); el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (n.º 100); el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (n.º 105); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (n.º 111); el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (n.º 138); el Convenio sobre seguridad y salud en el trabajo, 1981 (n.º 155); el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n.º 182); y el Convenio sobre el marco de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo, 2006 (n.º 187)).

41. Con el fin de garantizar el cumplimiento y la rendición de cuentas en relación con estos instrumentos, la OIT cuenta con un sistema de supervisión ordinaria y especial. La supervisión ordinaria corre a cargo de dos órganos de supervisión permanentes, a saber, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en lo sucesivo, la «Comisión de Expertos» o CEACR) y el Comité de la Conferencia sobre la Aplicación de Normas (en lo sucesivo, el «Comité de Normas»).

42. La función principal de la Comisión de Expertos, creada en 1926 y compuesta actualmente por 20 expertos designados por el Consejo de Administración a título individual, es analizar los informes periódicos presentados por los Estados Miembros sobre la aplicación de los convenios «fundamentales», incluido el Convenio núm. 87 (véase el párrafo 40 supra), así como de otros convenios y recomendaciones de la OIT. La Comisión de Expertos también examina la información presentada por los sindicatos y las asociaciones de los empleadores sobre la aplicación de los convenios de la OIT ratificados por los Estados Miembros. Tras su examen, la Comisión puede formular dos tipos de comentarios sobre el cumplimiento por parte de un Estado parte de un convenio pertinente: «observaciones», cuando identifica cuestiones graves relativas al cumplimiento por parte de un Estado de sus obligaciones, o «solicitudes directas», cuando desea plantear cuestiones de carácter principalmente técnico o cuando requiere información adicional. Además, la Comisión de Expertos publica un Estudio General, que se incluye en su informe anual y ofrece un análisis comparativo y detallado de la legislación y las prácticas de los Estados Miembros de la OIT en materia de derechos laborales.

43. La Comisión de Normas tiene una composición tripartita: está integrada por delegados de los gobiernos, así como de organizaciones de empleadores y de trabajadores. Ofrece a los representantes de estos tres grupos la oportunidad de examinar las medidas adoptadas por los Estados Miembros para dar cumplimiento a las disposiciones de los convenios laborales y a las cuestiones planteadas en los informes anuales de la Comisión de Expertos. Concretamente, la Comisión de Normas tiene el mandato de examinar: *a)* el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones de comunicar información e informes de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Constitución, incluidos los informes anuales de los Estados Miembros sobre las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones de los convenios en los que son partes; *b)* los casos individuales relacionados con las medidas adoptadas por los Estados Miembros para dar cumplimiento a los convenios de los que son partes; y *c)* la legislación y la práctica de los Estados Miembros tal y como se exponen en el Estudio General de la Comisión de Expertos. La Comisión de Normas celebra sesiones durante la Conferencia Internacional del Trabajo. Selecciona una lista de casos para su debate general basándose en las «observaciones» formuladas por la Comisión de Expertos. La Comisión de Normas presenta su informe al pleno de la Conferencia para su debate y aprobación.

44. El sistema de supervisión también incluye procedimientos especiales de supervisión. En particular, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, las organizaciones de empleadores o de trabajadores pueden recurrir al procedimiento de «representación» para plantear sus inquietudes sobre la implementación por parte de un Estado Miembro de un convenio ratificado. En virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, un Estado Miembro tiene derecho a presentar una «queja» por el incumplimiento por parte de otro Estado Miembro de cualquier convenio que ambos Estados hayan ratificado. El párrafo 3 de dicho artículo establece que el Consejo de Administración «podrá nombrar una Comisión de Investigación para examinar la queja e informar al respecto». De conformidad con el párrafo 1 del artículo 29 de la Constitución de la OIT, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará el informe al Consejo de Administración y a cada uno de los gobiernos afectados por la «queja». El párrafo 2 de dicho artículo dispone que cada uno de esos gobiernos informará al Director General de si acepta las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión y, en caso contrario, de si propone someter la «queja» a la Corte Internacional de Justicia. De conformidad con el artículo 33 de la Constitución de la OIT, si un Estado Miembro no cumpliera las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de Investigación, el Consejo de Administración podrá «recomendar a la Conferencia las medidas que considere convenientes y oportunas para asegurar su cumplimiento».

45. En 1950, el Consejo de Administración estableció una Comisión de Investigación y Conciliación para el examen imparcial de las «quejas» relativas a presuntas violaciones de los derechos sindicales. En 1951, el Consejo de Administración creó el Comité de Libertad Sindical (en lo sucesivo, el «CLS») para llevar a cabo un examen preliminar de dichas «quejas». En la práctica, el CFA se ocupa de la mayoría de las «quejas» presentadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, mientras que la Comisión de Investigación y Conciliación se recurre en caso de denuncias de violaciones graves.

46. La CFA, de carácter tripartito, está compuesta por 18 miembros que actúan a título individual y proceden, en igual proporción, de los grupos gubernamental, de los empleadores y de los trabajadores del Consejo de Administración. Tras la recepción de una «queja», la CFA determina si una legislación o práctica concreta se ajusta al principio de libertad sindical. Si la CFA constata que se ha producido una violación de las normas o principios de libertad sindical, emite un informe al Consejo de Administración y formula recomendaciones. A continuación, el Consejo de Administración examina las recomendaciones de la CFA y, si estas se aprueban, puede solicitar posteriormente a los gobiernos interesados que informen sobre la implementación de dichas recomendaciones.

B. Historia del desacuerdo relativo al Convenio núm. 87 de I

47. La presente solicitud de opinión consultiva tiene su origen en un desacuerdo dentro de la OIT sobre la interpretación del Convenio núm. 87 y, más concretamente, sobre la cuestión de si el derecho de huelga de las organizaciones de trabajadores o de los sindicatos está protegido en virtud de dicho Convenio.

48. En 1952, al examinar una «queja» contra el Reino Unido en relación con Jamaica en virtud del Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos) de 1947 (n.º 84), la CFA afirmó que el derecho de huelga era una parte esencial de los derechos sindicales (CFA, Caso n.º 28 (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Fecha de la queja: 1 de julio de 1951, — Informe n.º 2, 1952, párr. 68). Sin embargo, la CFA no se pronunció, en ese momento, sobre si el derecho de huelga estaba protegido en virtud del Convenio n.º 87.

49. En su Estudio General de 1959, la Comisión de Expertos declaró que, en su opinión, existía la posibilidad de que la prohibición de la huelga pudiera ser contraria al Convenio núm. 87. A lo largo de muchos años, la Comisión de Expertos fue desarrollando su posición, hasta considerar finalmente en 1992 que el artículo 3 del Convenio núm. 87 incluye el recurso a la huelga (véase el párrafo 80 más adelante). La CFA y las comisiones de investigación también han llegado a afirmar la posición de que el derecho de huelga está protegido por el Convenio (véanse los párrafos 81 a 83 más adelante).

50. Desde 1989, los representantes de los empleadores en el Comité de Normas han cuestionado la posición de que el Convenio núm. 87 deba interpretarse en el sentido de que protege el derecho de huelga y han impugnado la autoridad del Comité de Expertos para interpretar dicho instrumento. Por su parte, los representantes de los trabajadores en la Comisión de Normas han respaldado las opiniones de la Comisión de Expertos, así como el papel de dicha Comisión en la interpretación del Convenio núm. 87 (Conferencia Internacional del Trabajo, 76.ª reunión, 1989, Acta de las sesiones, pp. 26/6, 26/35, 26/43 y 26/51; Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, Acta de las sesiones, págs. 25/32-33 y 25/38-40).

51. La divergencia de opiniones entre el grupo de los trabajadores y el grupo de los empleadores condujo a lo que la OIT y otros participantes han denominado una «crisis institucional» en la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2012. Ese año, con motivo del examen del Estudio General de la Comisión de Expertos sobre los convenios «fundamentales», incluido el Convenio núm. 87, el grupo de empleadores y el grupo de trabajadores no lograron ponerse de acuerdo sobre la lista de casos de incumplimiento que debía examinar la Comisión de Normas. Según el grupo de empleadores, las observaciones de la Comisión de Expertos sobre el Convenio núm. 87 y el derecho de huelga «eran ilegítimas y servían para socavar los procesos tripartitos establecidos de la OIT para la fijación de normas». Por lo tanto, los representantes de los empleadores en la Comisión de Normas no estaban dispuestos a debatir casos relativos a dicho Convenio o que se refirieran al derecho de huelga. En la misma sesión, el grupo de los trabajadores expresó su firme desacuerdo con las opiniones del grupo de los empleadores (Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, párr. 145 y *ss.*). Como consecuencia, la Comisión de Normas no prosiguió con su labor y no debatió ningún caso de incumplimiento en 2012.

52. En la 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 2013, el grupo de empleadores cuestionó la competencia de la Comisión para interpretar las normas internacionales del trabajo, alegando que su mandato no incluía la interpretación de dichas normas. Argumentó que el Consejo de Administración no podía haber tenido la intención de modificar dicho mandato

, «puesto que la Constitución de la OIT establecía que la autoridad para interpretar los convenios de la OIT recaía en la Corte Internacional de Justicia, lo que significaba que primero habría que modificar la Constitución» (Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión, 2013, Informe III (Parte 1A), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, p. 9, párr. 16). Sobre la base de esta declaración, el grupo de los empleadores solicitó que se incluyera una salvedad en los informes de la Comisión de Expertos para especificar que las opiniones y observaciones de la Comisión no habían sido aprobadas por los órganos tripartitos de la OIT y que no tenían carácter de autoridad jurídica ni eran jurídicamente vinculantes para los países ratificantes (*ibid.*). En la misma sesión, el grupo de los trabajadores reiteró su desacuerdo con las opiniones del grupo de Los empleadores (*ibid.*, párr. 25).

53. Desde 2012, la Comisión de Normas se ha abstenido de abordar el derecho de huelga en sus conclusiones sobre casos individuales relativos a la aplicación del Convenio núm. 87.

54. Tras varios intentos infructuosos de resolver el desacuerdo sobre la interpretación del Convenio núm. 87 mediante negociaciones en el seno de la OIT, en 2023 el Consejo de Administración decidió someter la cuestión a la Corte. En una carta de fecha 12 de julio de 2023 dirigida al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, el Presidente del Grupo de los Trabajadores y Vicepresidente del Consejo de Administración se refirió al desacuerdo de larga data sobre la interpretación del Convenio núm. 87, en relación con el derecho de huelga, y solicitó formalmente que el asunto se sometiera con carácter urgente a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT. El 10 de noviembre de 2023, en su 349.^a *bis* (Extraordinaria) Reunión, el Consejo de Administración aprobó una resolución por la que decidió solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emitiera un dictamen consultivo (véase el párrafo 1 supra para consultar el texto de dicha resolución).

III. ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA PREGUNTA FORMULADA POR EL ÓRGANO RECTOR

55. El Tribunal examinará ahora el alcance y el significado de la cuestión planteada por el Consejo de Administración, que, como recuerda, está redactada de la siguiente manera: «¿Está protegido el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)?»

56. Algunos participantes han alegado que la pregunta formulada al Tribunal es demasiado restrictiva, en el sentido de que no refleja adecuadamente los debates mantenidos en el seno de la OIT que dieron lugar al estancamiento institucional (véanse los párrafos 47 a 54 supra). Más concretamente, alegan que la formulación de la pregunta planteada no permite examinar el contenido del derecho de huelga, sus límites o las condiciones de su ejercicio, ni permite determinar qué autoridad es competente para establecer el alcance y el contenido de dicho derecho, a saber, los legisladores nacionales, los mandantes tripartitos de la Conferencia de la OIT, los órganos de supervisión de la OIT o un tribunal designado de conformidad con el párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución de la OIT. Dichos participantes solicitan a la Corte que «se aparte de la redacción de la pregunta que se le ha formulado a fin de “reflejar las cuestiones jurídicas realmente en litigio”». Un participante considera además que la pregunta planteada no refleja con exactitud la intención del Consejo de Administración.

57. Como ha sostenido la Corte en numerosas ocasiones, «puede apartarse de la redacción de la cuestión que se le ha planteado cuando esta no esté adecuadamente formulada» (*Consecuencias jurídicas de la separación del archipiélago de Chagos de Mauricio en 1965, Opinión consultiva, Informes de la CIJ 2019 (I)*, p. 129, párr. 135; véase también *Interpretación del Acuerdo greco-turco de 1 de diciembre*

de 1926 (*Protocolo Final, artículo IV*), *Opinión consultiva, 1928, P.C.I.J., Serie B, n.º 16*, p. 14) o no refleja las «cuestiones jurídicas realmente controvertidas» (*Interpretación del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto, Opinión consultiva, Informes de la CIJ 1980*, p. 89, párr. 35). Del mismo modo, cuando la cuestión planteada es ambigua o vaga, la Corte puede aclararla antes de emitir su dictamen (*Solicitud de revisión de la sentencia n.º 273 del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, Opinión consultiva, Informes de la CIJ 1982*, p. 348, párr. 46).

58. En el presente procedimiento, la cuestión planteada por el Consejo de Administración es a la vez circunscrita y específica, en la medida en que solicita a la Corte que determine si el derecho de huelga está protegido en virtud del Convenio núm. 87. Dado que no existe ambigüedad ni en la cuestión ni en sus términos, la Corte considera que no hay necesidad de reformular la cuestión que se le ha sometido.

59. La Corte observa, además, que la solicitud de remisión, tal y como se propuso inicialmente en la carta del Vicepresidente de los Trabajadores del Consejo de Administración al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de fecha 12 de julio de 2023, contenía una segunda cuestión relativa a la competencia de la Comisión de Expertos. Esta pregunta se dividía en dos partes: en primer lugar, si la Comisión de Expertos era competente para «determinar que el derecho de huelga se deriva del Convenio [n.º 87]»; y, en segundo lugar, en caso afirmativo, si, «al examinar la aplicación de dicho Convenio, [la Comisión de Expertos era competente para] precisar determinados elementos relativos al alcance del derecho de huelga, sus límites y las condiciones para su ejercicio legítimo» (Carta del Vicepresidente de los Trabajadores del Consejo de Administración al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de fecha 12 de julio de 2023). Dicha pregunta, que figuraba en el proyecto de resolución del Consejo de Administración (véase el documento GB.349bis/INS/1/1), fue suprimida del texto del proyecto de resolución presentado, sometido a votación y finalmente adoptado durante la 349.^a bis (Extraordinaria) Reunión del Consejo de Administración, celebrada el 10 de noviembre de 2023. En consecuencia, al reintroducir una pregunta que fue omitida intencionadamente, la Corte sustituiría la valoración del órgano que solicita el dictamen consultivo por la suya propia. La pregunta remitida a la Corte se refiere únicamente a si el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones está protegido en virtud del Convenio núm. 87, y la Corte limitará el alcance del dictamen a responder a esa pregunta.

60. En vista de lo anterior, la Corte considera que no es necesario reformular la pregunta planteada ni ampliar su alcance. Su tarea consiste únicamente en responder a la pregunta que se le ha formulado sobre si el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87.

IV. ¿ESTÁ PROTEGIDO EL DERECHO DE HUELGA EN VIRTUD DEL CONVENIO NÚM. 87?

61. Una vez definidos el alcance y el significado de la cuestión planteada por la OIT, el Tribunal examinará en primer lugar las normas de interpretación aplicables (sección A) antes de proceder a la interpretación del Convenio núm. 87 (sección B).

A. Normas aplicables para la interpretación del Convenio n.º 87

62. El Tribunal interpretará el Convenio n.º 87 aplicando las normas de interpretación de los tratados establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Aunque la Convención de Viena no es aplicable a los tratados celebrados antes de su entrada en vigor, está bien establecido que los artículos 31 a 33 de dicho instrumento reflejan normas de derecho internacional consuetudinario aplicables a tales tratados (véase, por ejemplo, *Delimitación terrestre y marítima y soberanía sobre las islas (Gabón/Guinea Ecuatorial)*,

Sentencia de 19 de mayo de 2025, párr. 34; *Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Gambia c. Myanmar)*, *Excepciones preliminares*, *Sentencia*, *Informes de la CIJ 2022 (II)*, p. 510, párr. 87; *Controversia territorial (Jamahiriya Árabe Libia/Chad)*, *Informes de la CIJ 1994*, pp. 21-22, párr. 41).

63. Algunos participantes han argumentado que los *travaux préparatoires* del Convenio núm. 87 deben recibir una consideración especial en su interpretación, de conformidad con el artículo 5 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece que la Convención de Viena se aplica a «todo tratado adoptado en el seno de una organización internacional, sin perjuicio de las normas pertinentes de la organización». Estos participantes consideran que la estructura tripartita de la OIT ha dado lugar a una práctica específica de atribuir especial importancia a los *travaux préparatoires*. En su opinión, esta práctica específica constituye una norma pertinente de la Organización en la interpretación del «corpus legislativo» desarrollado a lo largo del tiempo en el marco de la OIT. A su juicio, este enfoque se justifica porque los trabajos preparatorios reflejan las deliberaciones entre los representantes de los empleadores, los trabajadores y los gobiernos.

64. El Tribunal no está convencido de que dicho enfoque interpretativo, desarrollado a través de la práctica de los órganos de la OIT, constituya «una norma pertinente de la organización» que afectaría a la aplicación de las normas de derecho internacional consuetudinario sobre interpretación de tratados reflejadas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Por consiguiente, no debe atribuirse a los *travaux préparatoires* una importancia particular más allá de la prevista en el artículo 32 de la Convención de Viena.

65. A la luz de lo anterior, la Corte aplicará la regla general de interpretación recogida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la regla sobre los medios complementarios de interpretación recogida en el artículo 32 del mismo instrumento.

B. Interpretación de la Convención n.º 87 de l

66. El artículo 31, apartado 1, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que «[u]n tratado se interpretará de buena fe de conformidad con el sentido corriente que deba darse a los términos del tratado en su contexto y a la luz de su objeto y fin». El artículo 31, apartado 2, establece lo que debe considerarse contexto: «además del texto, incluidos su preámbulo y sus anexos», «[c]ualquier acuerdo relativo al tratado que haya sido celebrado entre todas las partes en relación con la celebración del tratado» y «[c]ualquier instrumento que haya sido elaborado por una o varias partes en relación con la celebración del tratado y que haya sido aceptado por las demás partes como instrumento relacionado con el tratado». El párrafo 3 del artículo 31 dispone que se tendrán en cuenta, junto con el contexto, «[c]ualquier acuerdo posterior entre las partes relativo a la interpretación del tratado o a la aplicación de sus disposiciones», «[c]ualquier práctica posterior en la aplicación del tratado que establezca el acuerdo de las partes en cuanto a su interpretación» y «[c]ualquier norma pertinente del derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes». Estos medios de interpretación deben considerarse mediante una única operación combinada (*Obligaciones de los Estados en materia de cambio climático, Opinión consultiva de 23 de julio de 2025*, párr. 177). La Corte interpretará el Convenio n.º 87 de conformidad con el artículo 31, comenzando por el párrafo 1 de dicho artículo.

1. Significado corriente que debe atribuirse a los términos del Convenio núm. 87 en su contexto y a la luz de su objeto y fin (artículo 31, apartado 1, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)

67. El Convenio n.º 87 no contiene una referencia explícita al derecho de huelga.

68. La Corte ha sostenido que una interpretación según la cual «el hecho de que la disposición prevea expresamente una categoría de situaciones justificaría la inferencia de que otras categorías comparables quedan excluidas» solo está «justificada [...] cuando resulte apropiado a la luz del texto de todas las disposiciones de que se trate, de su contexto y del objeto y fin del tratado» (véase, por ejemplo, *Ciertos activos iraníes (República Islámica del Irán c. Estados Unidos de América)*, *Excepciones preliminares, Sentencia, Informes de la CIJ 2019 (I)*, p. 30, párr. 64; *Presuntas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos en el mar Caribe (Nicaragua c. Colombia)*, *Excepciones preliminares, Sentencia, Informes de la CIJ 2016 (I)*, p. 19, párr. 37). Por lo tanto, la ausencia de una disposición expresa en un tratado que regule una determinada cuestión no significa necesariamente que dicha cuestión quede excluida de ese tratado. Tal exclusión solo se justifica cuando el texto de todas las disposiciones pertinentes, su contexto y el objeto y fin del tratado así lo indiquen. En el contexto específico de la OIT, la Corte Permanente de Justicia Internacional rechazó el argumento de que la mera ausencia de determinados términos lleve a la conclusión de que actividades concretas quedan fuera del ámbito de aplicación de los convenios de la OIT (*Interpretación del Convenio de 1919 sobre el empleo de las mujeres durante la noche, Opinión consultiva, 1932, P.C.I.J., Serie A/B, n.º 50*, pp. 375-376; *Competencia de la OIT en materia de regulación internacional de las condiciones de trabajo de las personas empleadas en la agricultura, Opinión consultiva, 1922, P.C.I.J., Serie B, n.º 2*, pp. 39-41).

69. El artículo 2 del Convenio núm. 87 dispone que «los trabajadores y los empleadores, sin distinción alguna, tendrán derecho a constituir y, con sujeción únicamente a las normas de la organización de que se trate, a afiliarse a las organizaciones de su elección». El párrafo 1 del artículo 3 establece además que «las organizaciones de trabajadores y de empleadores tendrán derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, a elegir a sus representantes con plena libertad, a organizar su administración y sus actividades y a formular sus programas». La redacción de esta disposición indica las formas en que se ejercen los derechos concedidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Esto incluye no solo la negociación interna y la adopción de estatutos y reglamentos, así como la elección de representantes, sino también facultades más amplias que permiten a las organizaciones de trabajadores y de empleadores decidir sobre cuestiones relacionadas con su administración, así como sobre las actividades que deben realizarse y los programas que deben formularse y aplicarse tanto en el ámbito interno como en el externo. El artículo 10 define el término «organización» como «cualquier organización de trabajadores o de empleadores destinada a promover y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores». La lectura conjunta de estas tres disposiciones, de buena fe y de acuerdo con su sentido corriente, sugiere que, en virtud del Convenio núm. 87, los trabajadores y los empleadores tienen derecho a crear y afiliarse a organizaciones con el fin de promover y defender sus respectivos intereses, lo que incluye organizar sus actividades y programas para alcanzar ese objetivo.

70. El Convenio núm. 87 no incluye definiciones de los términos «actividades» y «programas», a los que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 3. El sentido corriente del término «actividades», que generalmente abarca cualquier acción emprendida para alcanzar un objetivo, y del término «programas», que generalmente significa un conjunto de acciones planificadas para lograr un resultado, es amplio y abarca las diversas dimensiones de las actividades y programas de las organizaciones de trabajadores (véase el párrafo 69 supra). El término «huelga» significa generalmente una actividad que consiste en un cese o ralentización temporal del trabajo efectuado deliberadamente por uno o más grupos de trabajadores con el fin de hacer valer o resistir demandas o de expresar o apoyar reclamaciones (véase *Libertad de asociación, Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra: OIT, 6.ª edición, 2018, p. 148, párr. 783). Por consiguiente, cuando se lee el párrafo 1 del artículo 3 en relación con los artículos 2 y 10, se desprende que la huelga puede entrar en el sentido corriente del término «actividades» y, por tanto, en el ámbito de aplicación del Convenio núm. 87.

71. El Tribunal observa asimismo que la huelga en sí misma no está explícitamente excluida del Convenio núm. 87. Las protecciones establecidas por el Convenio están limitadas por dos disposiciones: el artículo 8, párrafo 1, que establece que «[e]n el ejercicio de los derechos previstos en el presente Convenio, los trabajadores y los empleadores y sus respectivas organizaciones, al igual que otras personas o colectividades organizadas, respetarán la legislación del país»; y el párrafo 1 del artículo 9, que establece que «el alcance de la aplicación de las garantías previstas en el presente Convenio a las fuerzas armadas y a la policía será determinado por las leyes o reglamentos nacionales». Estas disposiciones muestran que los trabajadores, los empleadores y sus respectivas organizaciones deben respetar la legislación nacional al ejercer los derechos previstos en el Convenio, y que las fuerzas armadas y la policía pueden verse privadas de las garantías contenidas en el Convenio núm. 87 si así lo dispone su legislación nacional. Sin embargo, estas disposiciones no limitan de otro modo el alcance de los derechos protegidos en virtud del Convenio núm. 87. Así pues, si bien el Convenio núm. 87 establece determinados derechos y las limitaciones correspondientes, el Tribunal considera, en consonancia con su jurisprudencia (véase el párrafo 68 supra), que los términos del Convenio, en su contexto y a la luz del objeto y el propósito del mismo (véanse los párrafos 72 y 73 infra), no permiten inferir que se excluyan otros derechos, como el derecho de huelga.

72. En cuanto al objeto y la finalidad del Convenio núm. 87, el tercer párrafo del preámbulo del Convenio se refiere al preámbulo de la Constitución de la OIT, que «declara que el “reconocimiento del principio de la libertad sindical” es un medio de mejorar las condiciones de trabajo y de establecer la paz». El cuarto párrafo del preámbulo del Convenio núm. 87 se refiere también a la Declaración de Filadelfia, que forma parte integrante de la Constitución de la OIT, y reafirma que «la libertad de... asociación [es] esencial para el progreso sostenido». Por lo tanto, el objeto y el propósito del Convenio núm. 87 es garantizar la libertad de asociación como medio para mejorar las condiciones de trabajo y lograr un progreso sostenido.

73. El Tribunal señala que la huelga es una de las principales actividades que realizan y herramientas que utilizan los trabajadores y sus organizaciones para promover sus intereses y mejorar las condiciones de trabajo, garantizando así el ejercicio efectivo de la libertad de asociación protegida por el Convenio núm. 87. Al mismo tiempo, la libertad de asociación es fundamental para facilitar que las organizaciones de trabajadores emprendan acciones colectivas para promover y defender los intereses de sus miembros, incluso mediante el ejercicio del derecho de huelga. Por lo tanto, la protección del derecho de huelga está en consonancia con el objeto y el propósito del Convenio núm. 87.

74. La Corte concluye del análisis anterior que el sentido corriente de los términos pertinentes del Convenio, interpretados de buena fe, en su contexto y a la luz del objeto y el propósito del tratado, indica que la protección del derecho de huelga está comprendida en la protección de la libertad sindical prevista en el Convenio núm. 87.

2. Práctica posterior que establece el acuerdo de las partes (artículo 31, párrafo 3 b), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)

75. Dado que no ha habido ningún acuerdo posterior entre los Estados partes en el Convenio núm. 87 en relación con la interpretación o la aplicación de sus disposiciones, el artículo 31, párrafo 3 a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados no es aplicable en las presentes circunstancias, y no es necesario que la Corte lo examine más a fondo.

76. La Corte pasa ahora a examinar la práctica posterior de las partes en el sentido del artículo 31, apartado 3, *letra b)*, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que exige que

se tenga en cuenta, junto con el contexto, «toda práctica posterior en la aplicación del tratado que establezca el acuerdo de las partes sobre su interpretación». Dicha práctica consiste en cualquier conducta de las partes en la aplicación del tratado, tras su celebración, que establezca su acuerdo sobre su interpretación. Puede manifestarse en la conducta de un Estado parte, tal y como se refleja tanto en los actos oficiales que sirven para aplicar el tratado como en las declaraciones oficiales que expresan su interpretación del mismo.

77. Es importante distinguir la práctica posterior de las partes en función de si se examina con arreglo al artículo 31, apartado 3, *letra b)*, o al artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En el primer caso, la práctica posterior reviste especial importancia, ya que constituye una prueba objetiva de la interpretación de las partes en cuanto al significado del tratado (*Isla Kasikili/Sedudu (Botsuana/Namibia), Sentencia, Informes de la CIJ 1999 (II)*, p. 1075, párr. 49; *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1966, vol. II, p. 221, artículo 27, párrafo 15 del comentario; *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2018, vol. II, segunda parte, p. 24, Conclusión 3). En otras palabras, la práctica posterior en el sentido del artículo 31, párrafo 3 *b)*, constituye un medio auténtico de interpretación destinado a establecer la existencia de un entendimiento común de las partes sobre el sentido que debe darse a un tratado. Por otra parte, cuando se considera a la luz del artículo 32 de la Convención de Viena, la práctica posterior sirve como medio complementario de interpretación y, como tal, no requiere prueba del entendimiento común de todas las partes respecto a una interpretación determinada. Esta distinción fue señalada anteriormente en 1964 por la Comisión de Derecho Internacional en su comentario al Proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados:

«La práctica de una sola parte o de algunas partes como elemento de interpretación se sitúa en un plano muy diferente al de una práctica concordante que abarque a todas las partes y ponga de manifiesto su entendimiento común del significado del tratado. La práctica posterior de este último tipo pone de manifiesto el acuerdo de las partes en cuanto a la interpretación del tratado... Por esta razón, la Comisión consideró que la práctica posterior que establece el entendimiento común de todas las partes respecto a la interpretación de un tratado debería incluirse en el párrafo 3 [de lo que se convirtió en el artículo 31] como un medio auténtico de interpretación... La práctica de los Estados individuales en la aplicación de un tratado, por otra parte, solo puede tenerse en cuenta como uno de los «otros» medios de interpretación mencionados en [el actual artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados]» (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1964, vol. II, p. 204, artículo 69, párrafo 13 del comentario).

De ello se desprende que las dos categorías de práctica posterior difieren tanto en cuanto al significado interpretativo que se atribuye a cada una como al umbral de acuerdo necesario para establecer su existencia.

78. A lo largo de las deliberaciones, los participantes se refirieron ampliamente a la práctica posterior de las partes en el Convenio núm. 87 como elemento de su interpretación. En apoyo de sus respectivos argumentos, los participantes citaron diversas manifestaciones de la conducta de los Estados partes. Entre ellas figuran, en particular, las reacciones a las declaraciones de los diferentes órganos de supervisión de la OIT sobre la relación entre el derecho de huelga y el Convenio núm. 87, así como las disposiciones legislativas y constitucionales adoptadas a nivel nacional y las resoluciones de los tribunales nacionales relativas al derecho de huelga. La Corte examinará cada una de estas categorías por separado.

79. En primer lugar, el Tribunal ofrecerá una visión general de la interpretación del Convenio núm. 87 propuesta por los distintos órganos de supervisión de la OIT y examinará las reacciones de las partes ante dichas

interpretaciones. En el marco de sus respectivas funciones, estos órganos han tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión de si el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87.

80. En el Estudio General presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 43.^a reunión, celebrada en 1959, la Comisión de Expertos observó que

«existe la posibilidad de que dicha prohibición [del derecho a recurrir a la huelga como medio de acción] pueda ser contraria al párrafo 2 del artículo 8 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación... (n.º 87) [...] y, en especial, a la libertad de acción de las organizaciones sindicales en defensa de sus intereses profesionales» (Conferencia Internacional del Trabajo, 43.^a reunión, 1959, Informe III (Parte IV), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, p. 115, párr. 68).

Desde entonces, ha afirmado en repetidas ocasiones la existencia de una relación entre el derecho de huelga y el Convenio núm. 87. En su Estudio General de 1973, la Comisión de Expertos declaró que

«[u]na prohibición general de las huelgas constituye una restricción considerable de las oportunidades de que disponen los sindicatos para promover 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)» (Conferencia Internacional del Trabajo, 58.^a reunión, 1973, Informe III (Parte 4B), *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, p. 44, párr. 107).

Esta afirmación se reforzó en el Estudio General de 1983 de la Comisión de Expertos, que reza como sigue:

«Una prohibición general de las huelgas limita gravemente los medios de que disponen los sindicatos para promover y defender los intereses de sus miembros (artículo 10 del Convenio) y su derecho a organizar sus actividades (artículo 3) y, por lo tanto, no es compatible con los principios de la libertad sindical». (Conferencia Internacional del Trabajo, 69.^a reunión, 1983, Informe III (Parte 4B), *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, p. 63, párr. 205.)

En 1992, en sus «observaciones» relativas a los convenios ratificados, la Comisión de Expertos consideró que,

«aunque es evidente que las disposiciones del Convenio no mencionan específicamente el derecho de huelga, el artículo 3 del Convenio establece que las organizaciones de trabajadores tendrán derecho a organizar sus actividades y formular sus programas con plena libertad. La Comisión considera que este derecho incluye el recurso a la huelga, que constituye uno de los medios esenciales mediante los cuales los trabajadores y sus organizaciones pueden promover y defender sus intereses económicos y sociales». (Conferencia Internacional del Trabajo, 79.^a reunión, 1992, Informe III (Parte 4A), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, p. 208.)

Del mismo modo, en su Estudio General de 1994, la Comisión de Expertos declaró que «el derecho de huelga se considera [...] una actividad de las organizaciones de trabajadores en el sentido del artículo 3 [del Convenio núm. 87]» (Conferencia Internacional del Trabajo, 81.^a reunión, 1994, Informe III (Parte 4B), *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, p. 66, párr. 149). En 1996, en sus «observaciones» relativas a determinados países, la Comisión de Expertos declaró que, en opinión de la Comisión,

«el derecho de huelga es un corolario intrínseco del derecho de sindicación protegido por el Convenio [n.º 87]» (Conferencia Internacional del Trabajo, 83.ª reunión, 1996, Informe III (Parte 4A), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, p. 147, párr. 2). En su Estudio General de 2012, la Comisión de Expertos resumió esta evolución en los siguientes términos:

«A falta de una disposición expresa en el Convenio núm. 87, fue principalmente sobre la base del *artículo 3* del Convenio, que establece el derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar sus actividades y a formular sus programas, y *del artículo 10*, según el cual el objetivo de estas organizaciones es promover y defender los intereses de los trabajadores, como se desarrollaron progresivamente una serie de principios relativos al derecho de huelga» (Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, Informe III (Parte 1B), *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2008, p. 46, párr. 117).

81. La CFA, por su parte, consideró durante un tiempo que el Convenio núm. 87 no abordaba el derecho de huelga, aunque reconocía que se trataba de un elemento esencial de los derechos sindicales. En 1964, la CFA respaldó «la opinión de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en el sentido de que la prohibición [absoluta] [de las huelgas] puede constituir una restricción considerable de las actividades potenciales de los sindicatos» (CFA, Caso n.º 364 (Ecuador), Informe en el que la comisión solicita que se le mantenga informada de la evolución de los acontecimientos — Informe n.º 78, 1965, párr. 80). Posteriormente, en 1977, la CFA consideró específicamente que el derecho de huelga estaba vinculado al Convenio núm. 87 y, en particular, a su artículo 3 (CFA, Caso núm. 834 (Grecia), Informe definitivo — Informe núm. 160, 1977, párr. 199). En 1998, la CFA recordó «la importancia que concede al respeto del derecho de huelga, que es un corolario intrínseco del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87» (CFA, Caso núm. 1954 (Costa de Marfil), Informe en el que el comité solicita que se le mantenga informado de la evolución de la situación — Informe núm. 311, noviembre de 1998, párr. 405); desde entonces ha reiterado esta posición en varias ocasiones (véase *Libertad de asociación, Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra: OIT, 6.ª edición, 2018, p. 143, párr. 754).

82. Además, desde 1971, cinco de las comisiones de investigación creadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar, en particular, las «quejas» relativas al cumplimiento por parte de los Estados Miembros del Convenio núm. 87, han considerado que el derecho de huelga está protegido por dicho Convenio (Informe de la Comisión de Investigación designada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar las quejas relativas al cumplimiento por parte de Grecia de los Convenios núms. 87 y 98 presentadas por varios delegados en la 52.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, *Boletín Oficial*, vol. LIV, 1971, párr. 261; Informe de la Comisión de Investigación constituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la queja sobre la observancia por Polonia de los Convenios núms. 87 y 98 presentada por delegados en la 68.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, *Boletín Oficial*, vol. LXVII, 1984, párr. 517; Informe de la Comisión de Investigación designada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la observancia por Nicaragua de los Convenios núms. 87, 98 y 144, *Boletín Oficial*, vol. LXXIV, 1991, párr. 506; Informe de la Comisión de Investigación designada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la observancia por parte del Gobierno de Zimbabue de los Convenios núms. 87 y 98, *Boletín Oficial*, vol. XCIII, 2010, párr. 575; Informe de la Comisión de Investigación establecida de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT sobre el incumplimiento por parte de Myanmar de los Convenios núms. 87 y 29, 4 de agosto de 2023, párr. 586).

83. En vista de lo anterior, la Corte observa que estos órganos de supervisión de la OIT han reconocido progresivamente que el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87, una posición que llevan décadas reafirmando. Sus pronunciamientos al respecto han convergido en apoyo de dicho reconocimiento. Si bien la Corte puede prestar especial atención a los pronunciamientos de los órganos de supervisión de los tratados (véase el párrafo 118 *infra*), dichos pronunciamientos no constituyen por sí mismos una práctica posterior en la aplicación del tratado que establezca el acuerdo de las partes sobre su interpretación, en el sentido del artículo 31, párrafo 3 *b*), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. No obstante, dichos pronunciamientos pueden ser pertinentes en virtud de dicha disposición en el caso de que den lugar a, o se refieran a, una práctica estatal posterior, estableciendo así el acuerdo de las partes en el sentido de dicha disposición.

84. En consecuencia, la Corte debe determinar si las interpretaciones adoptadas por los órganos de supervisión de la OIT han suscitado reacciones pertinentes por parte de los Estados partes en el Convenio núm. 87 y si dichas reacciones establecen el acuerdo de las partes. A tal fin, la Corte ha examinado las posiciones expresadas a lo largo del tiempo por diversos Estados partes a medida que los órganos de supervisión de la OIT han afirmado que el derecho de huelga está protegido en virtud de dicho instrumento.

85. En el contexto de los debates en el seno de la OIT, si bien una mayoría significativa de los Estados partes en el Convenio núm. 87 ha aceptado o respaldado la interpretación de los órganos de supervisión de que el Convenio núm. 87 protege el derecho de huelga, varios Estados partes han cuestionado ocasionalmente, a lo largo de los años, dicha interpretación. La Corte observa asimismo que, durante el presente procedimiento, algunos Estados se opusieron expresamente a la opinión de que el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87 o, como mínimo, expresaron algunas reservas al respecto.

86. La Corte recuerda que, de conformidad con el artículo 31, párrafo 3 *b*), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la expresión de posiciones contradictorias por parte de diferentes partes en un tratado impide que la Corte deduzca de la práctica posterior en la aplicación del tratado que existe un acuerdo entre las partes respecto a su interpretación. Cuando existen tales diferencias, la práctica invocada no puede considerarse que establezca objetivamente una intención común de las partes.

87. En consecuencia, en opinión de la Corte, el hecho de que varios Estados partes hayan expresado una clara oposición a la interpretación según la cual el Convenio n.º 87 protege el derecho de huelga impide concluir que exista una práctica posterior que establezca el acuerdo de las partes sobre este punto en el sentido del artículo 31, apartado 3, *letra b*), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

88. En segundo lugar, la Corte observa que los participantes han presentado ejemplos relativos a la conducta de los Estados partes a nivel nacional en lo que respecta a la aplicación del Convenio núm. 87, en particular en el ejercicio de sus funciones legislativas y judiciales. La legislación nacional, al igual que las resoluciones dictadas por los tribunales de los Estados partes, puede proporcionar indicaciones valiosas a efectos de la interpretación de los tratados. En el presente caso, sin embargo, la Corte considera que los ejemplos que se le han señalado no le permiten extraer ninguna conclusión sobre la existencia de una práctica posterior en la aplicación del Convenio n.º 87 que establezca el acuerdo de las partes en cuanto a su interpretación sobre la cuestión de si el derecho de huelga está protegido en virtud de dicho tratado. Por lo tanto, la Corte considera que no es necesario examinar más a fondo esos elementos adicionales.

89. La Corte concluye que, en su conjunto, los elementos anteriores no pueden constituir una práctica posterior en la aplicación del Convenio núm. 87, en el sentido del artículo 31, párrafo 3 *b)*, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establezca el acuerdo de las partes en que el Convenio núm. 87 protege el derecho de huelga. Esta conclusión se entiende sin perjuicio de la relevancia de la práctica posterior como medio complementario de interpretación en virtud del artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (véanse los párrafos 112 a 115 *infra*).

3. Normas pertinentes del derecho internacional (artículo 31, párrafo 3, *letra c)*, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)

90. De conformidad con la norma consuetudinaria reflejada en el artículo 31, párrafo 3, *letra c)*, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, «[t]odas las normas pertinentes del Derecho internacional aplicables en las relaciones entre las partes» deberán tenerse en cuenta al interpretar un tratado. En opinión de la Corte, el artículo 31, párrafo 3, *letra c)*, no exige necesariamente que todas las partes del tratado objeto de interpretación estén vinculadas por las «normas pertinentes del derecho internacional» para que dichas normas se tengan en cuenta. Una norma puede ser «aplicable en las relaciones entre las partes» si expresa su entendimiento común respecto a determinadas disposiciones del tratado objeto de interpretación.

91. En lo que respecta al derecho de huelga, no existe ninguna norma pertinente de derecho internacional en ningún otro tratado que sea vinculante para todas las partes en el Convenio núm. 87. Sin embargo, los dos Pactos de 1966 —el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, el «PIDESC») y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, el «PIDCP») — contienen normas pertinentes de derecho internacional que se refieren al derecho de huelga. Tanto el artículo 8 del PIDESC como el artículo 22 del PIDCP hacen referencia explícita al Convenio núm. 87. El PIDESC, en el artículo 8, párrafo 1, *letra d)*, protege expresamente el derecho de huelga, siempre que se ejerza conformidad con la legislación nacional. Es importante destacar que el apartado 3 añade que nada de lo dispuesto en dicho artículo autorizará a los Estados partes en el Convenio n.º 87 a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio. El PIDCP, en el párrafo 1 del artículo 22, establece el derecho a la libertad de asociación. También es significativo que el párrafo 3 del mismo artículo añade que nada de lo dispuesto en él autorizará a los Estados partes en el Convenio núm. 87 a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en dicho Convenio. El Tribunal observa que, si bien el artículo 22 del PIDCP se refiere únicamente a la libertad de asociación, el Comité de Derechos Humanos ha considerado, desde hace más de 25 años, que la protección del derecho de huelga está comprendida en la protección de la libertad de asociación en virtud del PIDCP (véanse, por ejemplo, las observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile, 30 de marzo de 1999, doc. ONU CCPR/C/79/Add.104, párr. 25; Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Lituania, 1 de abril de 2004, doc. ONU CCPR/CO/80/LTU, párr. 18; Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Estonia, 27 de julio de 2010, doc. ONU CCPR/C/EST/CO/3, párr. 15; Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de la República Dominicana, 3 de noviembre de 2017, doc. ONU CCPR/C/DOM/CO/6, párrs. 31-32).

92. La cuestión que se plantea ante el Tribunal es si estas normas pertinentes son aplicables en las relaciones entre las partes en el Convenio n.º 87. En opinión de la Corte, un alto grado de coincidencia entre los Estados vinculados por el tratado objeto de interpretación y aquellos vinculados por las normas pertinentes del derecho internacional puede indicar la existencia de un entendimiento común de las partes respecto a determinadas disposiciones del tratado objeto de interpretación. Se puede presumir tal entendimiento común cuando las normas contenidas en otro tratado han sido adoptadas tan ampliamente que pueden considerarse implícitamente aceptadas por todas las partes del tratado que se está interpretando. Para determinar si este es el caso, la

la posición de aquellos Estados que no son partes en el tratado que contiene la norma pertinente o que han formulado reservas a dicha norma reviste importancia.

93. Existe un alto grado de solapamiento entre los Estados partes en el Convenio núm. 87 y los Estados partes tanto en el PIDESC como en el PIDCP. El PIDESC cuenta con 173 Estados partes y solo 8 de los Estados partes en el Convenio núm. 87 no son partes en el PIDESC, mientras que el PIDCP cuenta con 175 Estados partes y solo 7 de los Estados partes en el Convenio núm. 87 no son partes en el PIDCP.

94. Cuatro Estados partes en el Convenio núm. 87 no son partes ni en el PIDESC ni en el PIDCP (las Comoras, Cuba, Kiribati y Santa Lucía). En el caso de las Comoras, tal y como señaló en 2025 el Comité de Expertos en el ejercicio de sus funciones de supervisión en relación con la aplicación del artículo 3 del Convenio, tras haber solicitado a este Estado que precisara el contenido de su legislación sobre la huelga, las Comoras indicaron que su código del trabajo se ajusta al espíritu del Convenio y que reconoce los derechos sindicales, en particular el derecho de los trabajadores a la huelga (véase la Solicitud Directa (CEACR) —aprobada en 2025, publicada en la 114.^a sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2026) — Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (n.º 87) — Comoras (Ratificación: 1978)). En cuanto a Cuba, durante las actuaciones en un caso ante la CFA relativo, *entre otros*, al Convenio núm. 87 y en el que se alegaba que el derecho de huelga no estaba reconocido en su legislación nacional, Cuba declaró en repetidas ocasiones que no existía ninguna ley o disposición legal que prohibiera el derecho de huelga y que su legislación penal no establecía ninguna sanción por el ejercicio de este derecho, ya que era prerrogativa de los sindicatos tomar decisiones al respecto (Caso n.º 3271 (Cuba) — Fecha de la denuncia: 21 de diciembre de 2016: Informe provisional — Informe n.º 386, junio de 2018; Informe provisional — Informe n.º 391, octubre de 2019). En cuanto a Kiribati, en 2022, cuando la Comisión de Expertos, en el ejercicio de sus funciones de supervisión en relación con la aplicación del artículo 3 del Convenio núm. 87, pidió a este Estado que modificara su legislación nacional sobre el derecho de huelga, Kiribati informó al Comité de que había modificado posteriormente la legislación pertinente (véase la solicitud directa (CEACR) —aprobada en 2022, publicada en la 111.^a Conferencia Internacional del Trabajo (2023) — Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (n.º 87) — Kiribati (Ratificación: 2000)). Santa Lucía es parte del Convenio n.º 87 desde 1980, y no hay indicios de que haya objetado la interpretación de los de que el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87. Todo lo anterior sugiere que estos cuatro Estados, dadas las circunstancias, entienden que el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87.

95. De las pocas reservas relativas al artículo 8, párrafo 1 *d*), del PIDESC, la mayoría se refiere a restricciones al derecho de huelga de los funcionarios públicos o de los servicios esenciales. Si bien un Estado (Kuwait) ha formulado una reserva que excluye la aplicación, en su caso, del artículo 8, párrafo 1 *d*), nunca ha objetado la interpretación de que el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87.

La Corte observa que, de los cuatro Estados que participan en el presente procedimiento y que se opusieron a la opinión de que el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87, dos (Costa Rica y Suiza) no han formulado ninguna reserva ni declaración con respecto al artículo 8 del PIDESC. Los otros dos (Bangladesh y Japón) han formulado reservas o declaraciones con respecto a dicha disposición. Sin embargo, la reserva de Japón no pretende excluir el derecho de huelga como tal, mientras que la declaración de Bangladesh se limita a establecer que aplicará el artículo 8 «en las condiciones y de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución y la legislación pertinente de Bangladesh».

96. En estas circunstancias, la Corte considera que los dos Pactos contienen normas pertinentes que deben tenerse en cuenta al interpretar el Convenio núm. 87. En particular, el artículo 8 del PIDESC y el artículo 22 del PIDCP contribuyen a establecer un entendimiento común entre los Estados partes en el Convenio núm. 87 de que la protección del derecho de huelga está comprendida en la protección de la libertad de asociación garantizada por el Convenio núm. 87.

97. A este respecto, el Tribunal toma nota de la declaración conjunta emitida en 2019 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos, en la que se reconocen las protecciones que ofrecen el artículo 8 del PIDESC y el artículo 22 del PIDCP. Dicha declaración afirma que los dos Comités

«acogen con satisfacción los avances realizados por los Estados para garantizar la libertad de asociación en las relaciones laborales. Al mismo tiempo, ambos Comités señalan los retos a los que se enfrenta la protección efectiva de esta libertad fundamental, incluidas las restricciones indebidas al derecho de las personas a constituir sindicatos y afiliarse a ellos, al derecho de los sindicatos a funcionar libremente y al derecho de huelga». (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Comité de Derechos Humanos, Declaración sobre la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos, 6 de diciembre de 2019, doc. ONU E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4, párr. 1.)

La declaración conjunta afirma además que «la libertad de asociación incluye el derecho de las personas, sin distinción alguna, a constituir sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses» (*ibíd.*, párr. 3) y

«recuerda que el derecho de huelga es el corolario del ejercicio efectivo de la libertad de constituir sindicatos y afiliarse a ellos. Ambos Comités han procurado proteger el derecho de huelga en su examen de la implementación por los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos» (*ibíd.*, párr. 4).

98. La Corte concluye que una interpretación que tenga en cuenta las normas pertinentes del derecho internacional contenidas en el PIDESC y el PIDCP indica que la protección del derecho de huelga está comprendida en la protección de la libertad de asociación prevista en el Convenio núm. 87.

*

99. En general, la interpretación del Convenio n.º 87 aplicando la norma general reflejada en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados lleva a la conclusión de que el derecho de huelga está protegido por el Convenio n.º 87.

4. Medios complementarios de interpretación (artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)

100. El artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que

«[p]odrán utilizarse medios complementarios de interpretación, incluidos los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración, a fin de

confirmar el sentido que resulte de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación conforme al artículo 31:

(a) [d]eje un significado ambiguo u oscuro; o

(b) [l]leve a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable».

Como ha señalado repetidamente la Corte, se puede recurrir a medios complementarios de interpretación, tales como los trabajos preparatorios y las circunstancias en que se celebró el tratado, ya sea para confirmar el sentido que resulta de la aplicación del artículo 31 de la Convención de Viena, o para determinar el sentido cuando la interpretación conforme al artículo 31 deja el sentido del tratado o de sus términos ambiguo u oscuro o conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable (véase, por ejemplo, *Aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Qatar c. Emiratos Árabes Unidos)*, *Excepciones preliminares, Sentencia*, *Informes de la CIJ 2021*, págs. 95-96, párr. 76; *Solicitud de aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro)*, *Sentencia, Informes de la CIJ 2007 (I)*, pp. 109-110, párr. 160).

101. El análisis anterior del Convenio n.º 87 con arreglo al artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados no da lugar a una interpretación ambigua u oscura, ni conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable. No obstante, el Tribunal puede recurrir a los medios complementarios de interpretación de los tratados previstos en el artículo 32 para determinar si confirman o no el sentido del Convenio resultante de la aplicación del artículo 31.

102. La Corte observa además que el uso del término «incluidos» en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados indica que los medios mencionados en él no constituyen una lista exhaustiva. Por lo tanto, la Corte podrá recurrir a otros medios complementarios de interpretación que considere pertinentes en las circunstancias del caso. Esto puede incluir cualquier práctica posterior de las partes que no cumpla las condiciones del artículo 31, apartado 3, *letra b)*, de la Convención de Viena, así como los pronunciamientos de los órganos de supervisión competentes.

103. En el presente procedimiento, el Tribunal examinará los *trabajos preparatorios* del Convenio núm. 87, la práctica posterior de las partes, los pronunciamientos de los órganos de supervisión de la OIT y los instrumentos regionales pertinentes y la jurisprudencia conexas de los tribunales regionales, así como los pronunciamientos de otros órganos regionales, como medios complementarios pertinentes de interpretación del Convenio núm. 87.

(a) Trabajos preparatorios del Convenio núm. 87

104. El Convenio núm. 87 fue adoptado el 9 de julio de 1948 tras un proceso de redacción que comenzó en 1947, cuando el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a raíz de una gestión de la Federación Sindical Mundial y la Federación Americana del Trabajo, solicitó a la OIT que incluyera un punto relativo a los derechos sindicales en el orden del día de la 30.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Consejo Económico y Social, Resoluciones adoptadas por el Consejo Económico y Social durante su cuarta sesión, celebrada del 28 de febrero al 29 de marzo de 1947, doc. E/437, p. 43, Resolución 52 (IV), 24 de marzo de 1947). El proyecto de resolución de la Federación Americana del Trabajo, presentado al Consejo Económico y Social para su remisión a la OIT, proponía, *entre otras cosas*, la siguiente pregunta: «¿En qué medida se reconoce y protege el derecho de los trabajadores y de sus organizaciones a recurrir a la huelga?» (Conferencia Internacional del Trabajo, 30.ª reunión, 1947, Informe VII,

Libertad de asociación y relaciones laborales, p. 6, pregunta 8). La Oficina Internacional del Trabajo observó, *entre otras cosas*, que la cuestión relativa al derecho de huelga en general «se relacionaba directamente con el problema de la libertad de asociación» (*ibid.*, p. 7). Sin embargo, la resolución del Consejo Económico y Social en la que se invitaba a la OIT a incluir el tema mencionado en el orden del día no contenía ninguna referencia explícita al derecho de huelga (Consejo Económico y Social, Resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social durante su cuarto período de sesiones, celebrado del 28 de febrero al 29 de marzo de 1947, doc. E/437, p. 43, Resolución 52 (IV), 24 de marzo de 1947).

105. El Consejo de Administración incluyó el tema relativo a la libertad sindical y las relaciones laborales en el orden del día de la 30.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 1947. Los materiales preparatorios incluían un estudio legislativo sobre las condiciones de trabajo en diversos Estados elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo, un proyecto de resolución que contemplaba la posibilidad de redactar un convenio sobre la libertad sindical, la protección del derecho de sindicación y de negociación colectiva, y los convenios colectivos, así como puntos de debate (Conferencia Internacional del Trabajo, 30.^a reunión, 1947, Informe VII, *Libertad sindical y relaciones de trabajo*, pág. 127 y ss.). En el informe de antecedentes elaborado en 1947 para su debate en la Conferencia Internacional del Trabajo, la Oficina Internacional del Trabajo mencionó, *entre otras cosas*, dos resoluciones adoptadas por la Tercera Conferencia Regional de los Estados Americanos Miembros de la OIT (Ciudad de México, abril de 1946), en las que el derecho de huelga en general solo se abordaba brevemente en relación con la cuestión de la conciliación y el arbitraje (*ibid.*, págs. 31 y 34).

106. Antes de la 31.^a reunión de la Conferencia, la Oficina Internacional del Trabajo distribuyó un cuestionario a los Estados Miembros para aclarar sus opiniones sobre el derecho de huelga de los funcionarios públicos. La pregunta 3, apartado c), de dicho cuestionario estaba redactada de la siguiente manera: «¿Considera usted que sería deseable disponer que el reconocimiento del derecho de asociación de los funcionarios públicos mediante la reglamentación internacional no prejuzgue en modo alguno la cuestión del derecho de huelga de dichos funcionarios?» (Conferencia Internacional del Trabajo, 31.^a reunión, 1948, Informe VII, Cuestionario, *Libertad sindical y protección del derecho de sindicación*, p. 15.)

107. En el informe de antecedentes elaborado en 1947 para su debate en la Conferencia Internacional del Trabajo, la Oficina Internacional del Trabajo presentó el siguiente análisis de la situación de la libertad sindical en aquel momento: «Ciertos ordenamientos jurídicos excluyen a los funcionarios públicos [...] de la aplicación del derecho de asociación [...] Al declarar que los funcionarios públicos quedan así excluidos, el legislador pretendía en realidad privarles del derecho de huelga y no del derecho de asociación». (Conferencia Internacional del Trabajo, 30.^a reunión, 1947, Informe VII, *Libertad sindical y relaciones de trabajo*, p. 46.) En sus conclusiones y observaciones, la Oficina consideró que «la garantía del derecho de asociación debería aplicarse a todos los empleadores y trabajadores, públicos o privados, y, por lo tanto, a los funcionarios y empleados públicos», pero que «el reconocimiento del derecho de asociación de *los funcionarios públicos* no prejuzga en modo alguno la cuestión del derecho de *dichos funcionarios* a la huelga» (*ibid.*, pp. 108-109 (énfasis añadido)). Este relato de la Oficina arroja luz sobre las consideraciones que inspiraron la formulación de la cuestión 3, apartado c), antes mencionada.

108. La Oficina Internacional del Trabajo resumió las respuestas de los Estados a la pregunta de la siguiente manera:

«A la pregunta de si debe incluirse una disposición en el sentido de que el reconocimiento del derecho de asociación de los funcionarios públicos no prejuzga la cuestión de su derecho de huelga —Pregunta 3 (c)— Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, Francia, Hungría, India, Suiza, la Unión de

Sudáfrica y Estados Unidos responden afirmativamente, mientras que el Reino Unido declara que no se opone si se considera necesario. La respuesta de China omite cualquier respuesta a esta pregunta concreta, y México responde en sentido negativo. Tanto los Países Bajos como Suecia consideran que el presente Convenio no debe ocuparse de cuestiones relativas al derecho de huelga, y los Estados Unidos, aunque responden afirmativamente, consideran que no sería deseable intentar resolver este problema en el marco del presente Convenio.

La mayoría de los países, por lo tanto, reconocen implícitamente el derecho de asociación de los funcionarios públicos sin perjuicio de la cuestión del derecho de huelga, cuestión esta última que, como señalan muchos países, no es pertinente para el presente proyecto de Convenio.» (Conferencia Internacional del Trabajo, 31.^a reunión, 1948, Informe VII, *Libertad sindical y protección del derecho de sindicación*, p. 67.)

En un capítulo posterior del mismo documento, la Oficina Internacional del Trabajo declaró que

«[p]uede observarse [...] que se consultó a los Gobiernos [...] sobre la cuestión de si sería deseable prever en la normativa internacional que el reconocimiento del derecho de asociación de los funcionarios públicos no prejuzgara en modo alguno la cuestión del derecho de huelga de dichos funcionarios. Varios Gobiernos, aunque dieron su aprobación a la fórmula, han subrayado, al parecer con razón, que el Convenio propuesto se refiere únicamente a la libertad sindical y no al derecho de huelga, cuestión que se examinará en relación con el punto VIII (conciliación y arbitraje) del orden del día de la Conferencia.

En estas circunstancias, la Oficina ha considerado preferible no incluir una disposición sobre este punto en el proyecto de Convenio relativo a la libertad sindical.» (*Ibid.*, p. 87.)

109. El resumen elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo se refiere únicamente a la primera ronda de respuestas presentadas por los Estados (Conferencia Internacional del Trabajo, 31.^a reunión, 1948, Informe VII, «*Libertad sindical y protección del derecho de sindicación*», págs. 15-24), a la que siguió una segunda ronda de respuestas (*ibid.*, Suplemento, págs. 8-12).

110. Una mayoría significativa de todos los Estados que respondieron limitó sus respuestas a la pregunta planteada en el cuestionario, que se refería únicamente al derecho de huelga de los funcionarios públicos, y respondió afirmativamente a dicha pregunta. Egipto, Italia y México respondieron negativamente a la pregunta, y Suecia respondió que el derecho de huelga de los funcionarios públicos no parece estar directamente relacionado con el derecho de asociación y, por lo tanto, no debería abordarse en el Convenio. El Reino de los Países Bajos respondió que la cuestión del derecho de huelga en general no debía tratarse en el Convenio, mientras que Noruega respondió que la cuestión del derecho de huelga debía mantenerse estrictamente separada de la cuestión de la libertad de asociación (Conferencia Internacional del Trabajo, 31.^a reunión, 1948, Informe VII, *Libertad de asociación y protección del derecho de sindicación*, pp. 16-20; *ibid.*, Suplemento, pp. 9-12). El análisis anterior de las respuestas revela que, tal y como indicaba el resumen de 1948 de la Oficina Internacional del Trabajo, «muchos» países señalaron que la cuestión del derecho de huelga de los funcionarios públicos «no era pertinente para el... Convenio propuesto» (Conferencia Internacional del Trabajo, 31.^a reunión, 1948, Informe VII, *Libertad sindical y protección del derecho de sindicación*, p. 67), mientras que muy pocos se refirieron al derecho de huelga en general. A pesar de que la gran mayoría de esas respuestas se limitaba únicamente al derecho de huelga de los funcionarios públicos, la Oficina Internacional del Trabajo prefirió no incluir disposiciones relativas al derecho de huelga en el proyecto de Convenio.

111. Los *travaux préparatoires* del Convenio núm. 87 indican que, aunque el derecho de huelga en general se mencionó brevemente al inicio de los trabajos preparatorios, los debates durante la preparación de las negociaciones del Convenio núm. 87 parecen haberse centrado en el derecho de huelga de los funcionarios públicos. Por lo tanto, la intención de los redactores del Convenio núm. 87 con respecto al derecho de huelga en general no está clara y la cuestión quedó abierta. En opinión de la Corte, el análisis de los *trabajos preparatorios* conduce a un resultado inconcluso.

(b) *La práctica posterior de las partes como medio complementario de interpretación*

112. La Corte pasa ahora a examinar la práctica posterior de las partes como medio complementario de interpretación al que se puede recurrir en virtud del artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

113. Cuando la práctica posterior de las partes en un tratado queda fuera del ámbito de aplicación del artículo 31, párrafo 3 *b*), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (véase el párrafo 77 *supra*), puede, no obstante, tenerse en cuenta, incluso para respaldar o confirmar la interpretación a la que ha llegado la Corte en virtud del artículo 31 de dicha Convención. Como medio complementario de interpretación, la práctica posterior sigue siendo, por lo tanto, pertinente, incluso cuando no establece el acuerdo de las partes en el tratado.

114. En cuanto a la reacción de los Estados partes ante la interpretación adoptada por los órganos de supervisión de la OIT (descrita en los párrafos 80 a 85 *supra*), la Corte observa que una mayoría significativa ha aceptado la interpretación de que el Convenio núm. 87 protege el derecho de huelga. Esta opinión mayoritaria se refleja también en la Declaración de 23 de febrero de 2015 emitida por el Grupo de los Gobiernos (los 28 miembros que representan a los gobiernos en el Consejo de Administración de la OIT, véase el párrafo 39 *supra*), formulada con motivo de la reunión conocida como «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 huelga a nivel nacional», según la cual

«[e]l Grupo de los Gobiernos reconoce que el derecho de huelga está vinculado a la libertad sindical, que es un principio y un derecho fundamental en el ámbito laboral de la OIT. El Grupo de los Gobiernos reconoce específicamente que, sin la protección del derecho de huelga, la libertad sindical, en particular el derecho a organizar actividades con el fin de promover y proteger los intereses de los trabajadores, no puede realizarse plenamente». (Declaración del Grupo de los Gobiernos, 23 de febrero de 2015, GB.323/INS/5/Apéndice I, Anexo II, párr. 4.)

115. La Corte concluye que el hecho de que una mayoría significativa de los Estados partes en el Convenio núm. 87 considere que dicho Convenio protege el derecho de huelga, tal y como se refleja en la práctica posterior de dichos Estados partes, es un elemento que debe tenerse en cuenta como medio complementario de interpretación. De hecho, confirma la conclusión a la que ya había llegado la Corte en virtud del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (véase el párrafo 99 *supra*).

(c) *Pronunciamientos de los órganos de supervisión de la OIT*

116. Los participantes en este procedimiento discrepan sobre el peso que debe atribuirse a los pronunciamientos de los órganos de supervisión de la OIT en relación con la interpretación del Convenio núm. 87. Algunos participantes descartan la posibilidad de que se otorgue algún valor interpretativo a dichos pronunciamientos. Otros participantes consideran, por su parte, que los pronunciamientos de los órganos de supervisión de la OIT pueden tener cierta relevancia para la interpretación del tratado. Entre estos

participantes, algunos consideran que dichos pronunciamientos constituyen una práctica posterior en la aplicación del Convenio n.º 87, en el sentido del artículo 31, apartado 3, *letra b*), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, mientras que otros los consideran pertinentes como medio complementario de interpretación en virtud del artículo 32 de la Convención de Viena.

117. El Tribunal recuerda que anteriormente ha tenido en cuenta la práctica de los comités de supervisión establecidos en virtud de los convenios de derechos humanos. Por ejemplo, en el caso *Ahmadou Sadio Diallo*, el Tribunal declaró, en relación con el Comité de Derechos Humanos, que,

«[a]unque el Tribunal no está en modo alguno obligado, en el ejercicio de sus funciones judiciales, a basar su propia interpretación del Pacto en la del Comité, considera que debe atribuir gran peso a la interpretación adoptada por este órgano independiente, creado específicamente para supervisar la aplicación de dicho tratado. Se trata aquí de lograr la claridad necesaria y la coherencia esencial del derecho internacional, así como la seguridad jurídica, a las que tienen derecho tanto los particulares cuyos derechos están garantizados como los Estados obligados a cumplir las obligaciones dimanantes de los tratados.» (*Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea c. República Democrática del Congo)*, Fondo, Sentencia, Informes de la CIJ 2010 (II), p. 664, párr. 66.)

118. Los órganos de supervisión de la OIT se diferencian de los órganos de expertos creados en virtud de tratados con los que la Corte ha tratado anteriormente, debido a sus características específicas (véanse los párrafos 41 a 44 supra). No obstante, no es menos cierto que ambos desempeñan una función similar, a saber, supervisar la correcta implementación de las disposiciones del convenio bajo su supervisión. En consecuencia, la Corte considera que puede, *mutatis mutandis*, atribuir «gran peso» a las declaraciones de los órganos de supervisión de la OIT, como medio complementario de interpretación del Convenio núm. 87. No obstante, la Corte considera importante recordar que «no está en modo alguno obligada, en el ejercicio de sus funciones judiciales, a basar su propia interpretación [en la de dichos órganos]» (*Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea c. República Democrática del Congo)*, Fondo, Sentencia, Informes de la CIJ 2010 (II), p. 664, párr. 66; *Aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Qatar c. Emiratos Árabes Unidos)*, Excepciones preliminares, Sentencia, Informes de la CIJ 2021, p. 104, párr. 101).

119. La Corte ha examinado detenidamente los pronunciamientos de los órganos de supervisión que vigilan la aplicación del Convenio núm. 87 en los párrafos 80 a 83 supra y ha constatado que dichos órganos han convergido progresivamente en el reconocimiento del derecho de huelga como protegido en virtud de dicho Convenio. La Corte observa que estos pronunciamientos, que constituyen un medio complementario de interpretación pertinente en virtud del artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, confirman la conclusión a la que llegó la Corte sobre la base del artículo 31 del mismo instrumento (véase el párrafo 99 supra).

(d) Instrumentos regionales de e

120. La mayoría de los Estados partes en el Convenio núm. 87 son también partes en diversos instrumentos regionales de derechos humanos. Estos instrumentos son pertinentes como medios complementarios de interpretación del Convenio núm. 87, ya que reflejan la posición de los Estados partes en dichos instrumentos respecto a la relación entre la protección del derecho de huelga y la protección de la libertad de asociación. Las resoluciones de los tribunales u órganos de derechos humanos establecidos por dichos instrumentos también son pertinentes para la interpretación de los mismos.

(i) Marco jurídico- o africano

121. Cincuenta y un Estados partes del Convenio núm. 87 son también partes de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. El artículo 10 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos protege la libertad de asociación, y el artículo 15 protege el derecho al trabajo.

122. Si bien la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no protege explícitamente el derecho de huelga, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) ha explicado que las obligaciones básicas mínimas de los Estados en relación con el derecho al trabajo comprenden «garantizar el derecho a la libertad de asociación, incluidos los derechos a la negociación colectiva, a la huelga y otros derechos organizativos y sindicales relacionados» (ACHPR, Principios y Directrices sobre la Implementación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 2011, p. 21, párr. 59 (b)). Esto confirma que la protección del derecho de huelga está incluida en la protección de la libertad de asociación.

123. Esta interpretación también se refleja en la Declaración de Pretoria de la ACHPR de 2004 sobre los derechos económicos, sociales y culturales en África, que afirma que el derecho al trabajo protegido en virtud del artículo 15 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos implica «el derecho a la libertad de asociación, incluidos los derechos a la negociación colectiva, a la huelga y otros derechos sindicales relacionados» (Declaración de Pretoria sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en África, 17 de septiembre de 2004, párr. 6).

124. Se puede encontrar un enfoque similar en los instrumentos de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), una organización económica regional cuyos 16 miembros son también partes en el Convenio núm. 87. Tanto la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de la SADC como el Protocolo de la SADC sobre Empleo y Trabajo protegen explícitamente el derecho de huelga. Además, el artículo 4, apartado e), inciso i), de la Carta de la SADC y el artículo 6, apartado e), inciso i), del Protocolo demuestran que el derecho de huelga está amparado por el derecho a la acción colectiva, al que es inherente la libertad de asociación. El artículo 4, apartado e) i), de la Carta de la SADC menciona que «el derecho a recurrir a la acción colectiva en caso de que un conflicto permanezca sin resolver: i) para los trabajadores, incluirá el derecho de huelga y a la negociación colectiva tradicional», mientras que el artículo 6, apartado e) i), del Protocolo incluye una disposición similar (Carta de la SADC sobre Derechos Sociales Fundamentales, 1 de agosto de 2003; Protocolo de la SADC sobre Empleo y Trabajo, 1 de noviembre de 2014). El hecho de que la protección del derecho de huelga esté comprendida en la protección de la libertad de asociación también se menciona en el *apartado b)* del párrafo 59 de los Principios y Directrices de la Comisión Africana sobre la Implementación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Este apartado menciona que «[e]l derecho al trabajo incluye las [...] obligaciones del Estado de [...] [g]arantizar el derecho a la libertad de asociación, incluidos los derechos a la negociación colectiva, a la huelga y otros derechos organizativos y sindicales relacionados».

(ii) Marco jurídico- o árabe

125. El derecho de huelga también está protegido por la Carta Árabe de Derechos Humanos. Trece Estados partes del Convenio núm. 87 son partes de esta Carta. El artículo 35 de la Carta dice lo siguiente:

- «1. Toda persona tiene derecho a constituir libremente sindicatos o a afiliarse a ellos, así como a ejercer libremente actividades sindicales para la protección de sus intereses.
2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos y libertades, salvo las que prescriban las leyes vigentes y sean necesarias para el mantenimiento

de la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, o para la protección de la salud o la moral públicas o de los derechos y libertades de los demás.

3. Todo Estado parte en la presente Carta garantiza el derecho de huelga dentro de los límites establecidos por las leyes vigentes.» (Consejo de la Liga de los Estados Árabes, Carta Árabe de Derechos Humanos, 2004 (traducción de la versión árabe facilitada por la Liga de los Estados Árabes).)

La estructura de este artículo refleja la estrecha relación entre el derecho a constituir sindicatos, que es una expresión de la libertad de asociación en el ámbito laboral, y el derecho de huelga.

(iii) Marco jurídico e europeo

126. Cuarenta y tres Estados partes en el Convenio núm. 87 son también partes en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. El artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos dice lo siguiente:

«Libertad de reunión y de asociación

- (1) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación con otros, incluido el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos para la defensa de sus intereses.
- (2) No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos, salvo las que prescriba la ley y sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o de la seguridad pública, para la prevención de desórdenes o delitos, para la protección de la salud o la moral o para la protección de los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de estos derechos por parte de los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado».

127. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado que esta disposición protege también el derecho de huelga (véase, por ejemplo, TEDH, *Association of Academics c. Islandia* (demanda n.º 2451/16), resolución de 15 de mayo de 2018, pp. 9-11, apartados 24-27; TEDH, *Sindicato Nacional de Trabajadores Ferroviarios, Marítimos y del Transporte c. el Reino Unido* (demanda n.º 31045/10), sentencia, 8 de abril de 2014, pp. 29-30, apartados 76-77 y p. 32, apartado 84; TEDH, *UNISON contra el Reino Unido* (demanda n.º 53574/99), Decisión sobre la admisibilidad, 10 de enero de 2002, pp. 10-11), confirmando así que la protección del derecho de huelga está incluida en la protección de la libertad de asociación en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

128. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho de huelga es uno de los medios más importantes con los que un sindicato puede proteger los intereses laborales de sus miembros y, por lo tanto, constituye un elemento fundamental de la libertad de asociación protegida por el artículo 11, de tal manera que restringirlo podría, en determinadas circunstancias, menoscabar la esencia misma de la libertad de asociación (véase, por ejemplo, TEDH, *Humpert y otros contra Alemania* (demandas n.º 59433/18, 59477/18, 59481/18 y 59494/18), sentencia de 14 de diciembre de 2023, pp. 47-48, apartados 105-106 y 108, y pp. 62-63, apartados 144-146; TEDH, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers contra el Reino Unido* (demanda n.º 31045/10), sentencia de 8 de abril de 2014, pp. 29-30, apartados 76-77 y p. 32, párr. 84; TEDH, *Wilson, Sindicato Nacional de Periodistas y otros contra el Reino Unido* (demandas núms. 30668/96, 30671/96, 30678/96), sentencia, 2 de julio de 2002, pp. 15-16, párrs. 45-46; TEDH, *Schmidt y Dahlström c. Suecia* (demanda n.º 5589/72), sentencia, 6 de febrero de 1976, págs. 12-13, apartado 36).

129. Además, al interpretar el derecho de huelga previsto en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha tenido en cuenta el Convenio n.º 87 y su interpretación en el seno de la OIT (véase, por ejemplo, TEDH, *Humpert y otros contra Alemania* (demandas n.º 59433/18, 59477/18, 59481/18 y 59494/18), sentencia de 14 de diciembre de 2023, p. 54, apartado 55; TEDH, *Demir y Baykara contra Turquía* (demanda n.º 34503/97), sentencia, 12 de noviembre de 2008, págs. 11-14, apartados 37-44 y págs. 27-28, apartados 100-102; TEDH, *Wilson, Sindicato Nacional de Periodistas y otros contra el Reino Unido* (demandas n.º 30668/96, 30671/96, 30678/96), sentencia, 2 de julio de 2002, pp. 11-13, apartados 34-37).

130. En el marco jurídico europeo, la estrecha relación entre el derecho de huelga y la libertad de asociación también se recoge en la Carta Social Europea de 1961 y en la Carta Social Europea revisada de 1996. El artículo 5 común a ambas Cartas garantiza en primer lugar el derecho de sindicación como expresión de la libertad de asociación en el ámbito laboral. A continuación, el artículo 6 común protege explícitamente el derecho de huelga, reconociendo, en el apartado 4, «el derecho de los trabajadores [...] a la acción colectiva en caso de conflicto de intereses, incluido el derecho de huelga». Veintisiete Estados partes en el Convenio núm. 87 son también partes en la Carta Social Europea de 1961, mientras que 35 Estados partes en el Convenio núm. 87 son partes en la Carta Social Europea revisada de 1996. Así pues, de conformidad con ambas Cartas, la protección del derecho de huelga está incluida en la protección del derecho a la acción colectiva, al que es inherente la libertad de asociación.

131. El derecho de huelga también está protegido por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El artículo 28 de dicha Carta establece lo siguiente:

«Los trabajadores y los empleadores, o sus respectivas organizaciones, tienen, de conformidad con el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales, el derecho a negociar y celebrar convenios colectivos en los niveles adecuados y, en caso de conflicto de intereses, a emprender acciones colectivas para defender sus intereses, incluida la huelga».

132. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido que la protección del derecho de huelga está comprendida en la protección del derecho a la acción colectiva, al que es inherente la libertad de asociación. Al interpretar el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró que «el derecho a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga, debe [...] reconocerse como un derecho fundamental que forma parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario» (TJUE, *Laval un Partneri Ltd contra Svenska Byggnadsarbetareförbundet y otros*, Asunto C-341/05, 18 de diciembre de 2007, p. I-11884, apartado 91; TJUE, *Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, Sindicato Finlandés de Marineros contra Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, Asunto C-438/05, 11 de diciembre de 2007, p. I-10826, apartado 44). En su interpretación, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado en numerosas ocasiones que el derecho a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga, está reconocido por diversos instrumentos internacionales, entre ellos el Convenio n.º 87 (TJUE, *Laval un Partneri Ltd contra Svenska Byggnadsarbetareförbundet y otros*, Asunto C-341/05, 18 de diciembre de 2007, p. I-11884, apartado 90; TJUE, *Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, Sindicato Finlandés de Marineros contra Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, Asunto C-438/05, 11 de diciembre de 2007, p. I-10826, apartado 43).

(iv) Marco jurídico interamericano

133. En el sistema interamericano, la protección del derecho de huelga está explícitamente incluida en la protección de la libertad de asociación en virtud de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. El artículo 45, apartado c), de la Carta dice lo siguiente: «Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales

como urbanos, tienen derecho a asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluido el derecho a la negociación colectiva y el derecho de los trabajadores a la huelga». Treinta y dos Estados partes en el Convenio núm. 87 son también partes en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

134. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador) establece en el artículo 8, párrafo 1, letra *a*), que los Estados partes garantizarán «el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al sindicato de su elección con el fin de proteger y promover sus intereses», mientras que el mismo párrafo 1, en su letra *b*), establece que los Estados partes garantizarán el derecho de huelga. La forma en que se estructura este párrafo refleja la estrecha conexión entre el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos, que es la expresión de la libertad de asociación en el contexto laboral, y el derecho de huelga. Diecisiete Estados partes del Convenio núm. 87 son también partes del Protocolo de San Salvador.

135. En su Opinión Consultiva de 2021 sobre el *derecho a la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga, y su relación con otros derechos, con una perspectiva de género*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos examinó, *entre otras cosas*, la relación entre estos derechos en el marco de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador (CIDH, *Derecho a la libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva y derecho de huelga, y su relación con otros derechos, con una perspectiva de género, Opinión Consultiva OC-27/21, 5 de mayo de 2021*, p. 18, párr. 45, p. 19, párr. 48, y p. 39, párr. 106). La Opinión Consultiva se refiere a las declaraciones de la CFA que reconocieron que el derecho de huelga está protegido por el artículo 3 del Convenio núm. 87 (*ibíd.*, p. 37, párr. 96) y concluye que

«[L]a libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga son interdependientes e indivisibles.

.....

[Son] derechos fundamentales que permiten a los trabajadores y a sus representantes organizarse y expresar sus demandas específicas en relación con las condiciones de trabajo» (*ibíd.*, págs. 73-74, párr. 213 de la parte dispositiva, apartados 3 y 4).

136. Además, en el caso *Ex empleados del Poder Judicial c. Guatemala*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó los «estrechos vínculos» y la «estrecha relación» entre la libertad de asociación, la libertad de organización y el derecho de huelga. Señaló que la protección del derecho de huelga, como «herramienta esencial de los derechos de asociación y libertad sindical, es fundamental» (CIDH, *Caso de los Exfuncionarios del Poder Judicial c. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 17 de noviembre de 2021, Serie C n.º 445*, pp. 40-42, párrs. 110-115, y p. 44, párr. 123). La Corte Interamericana de Derechos Humanos también señaló que, sin dicha protección, «la dimensión negativa de la libertad de asociación en su aspecto individual podría verse menoscabada» (*ibíd.*, p. 39, párr. 106). La Corte Interamericana de Derechos Humanos citó el Convenio núm. 87 y su interpretación por parte de la CFA en el sentido de que abarca la protección del derecho de huelga (*ibíd.*, pág. 39, párr. 107).

*

137. Una amplia mayoría de los Estados partes en el Convenio núm. 87 son partes en los diversos instrumentos regionales examinados anteriormente. Dichos instrumentos ponen de manifiesto una visión compartida por los Estados partes en el Convenio núm. 87 de que la protección del derecho de huelga está comprendida en la protección de la

libertad de asociación. Esta opinión, respaldada por la jurisprudencia y los pronunciamientos regionales pertinentes, confirma además la interpretación a la que llegó la Corte al aplicar la regla general reflejada en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según la cual la protección de la libertad de asociación en virtud del Convenio núm. 87 abarca la protección del derecho de huelga.

*

138. En vista de lo anterior, la Corte considera que, con la excepción de los *trabajos preparatorios* del Convenio núm. 87, cuyo examen conduce a un resultado inconcluso, los medios complementarios de interpretación tomados en consideración por la Corte de conformidad con el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados confirman la conclusión a la que ha llegado mediante su interpretación basada en el artículo 31, a saber, que el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87.

C. Conclusión

139. A la luz de lo anterior, la Corte concluye que, de conformidad con las normas consuetudinarias de interpretación reflejadas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el derecho de huelga está protegido por el Convenio n.º 87.

140. La conclusión de la Corte de que el derecho de huelga está protegido por el Convenio núm. 87 no implica ninguna determinación sobre el contenido preciso, el alcance o las condiciones para el ejercicio de dicho derecho.

*

141. La Corte considera que la pregunta de si «el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones [está] protegido por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (n.º 87)» debe responderse afirmativamente.

*

* *

142. Por estos motivos,

EL TRIBUNAL,

(1) por unanimidad,

Declara que es competente para emitir el dictamen consultivo solicitado;

(2) Por unanimidad,

Decide dar curso a la solicitud de dictamen consultivo;

(3) Por diez votos contra cuatro,

Considera que el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones está protegido por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

A FAVOR: *el Presidente* Iwasawa; *el Vicepresidente* Sebutinde; *los jueces* Bhandari, Nolte, Charlesworth, Brant, Gómez Robledo, Cleveland, Aurescu y Tladi;

EN CONTRA: *los jueces* Tomka, Abraham, Xue y Hmoud.

Redactado en inglés y en francés, siendo el texto inglés el que hace fe, en el Palacio de la Paz, La Haya, el veintiuno de mayo de dos mil veintiséis, en tres ejemplares, uno de los cuales se depositará en los archivos de la Corte, y los demás se transmitirán al Secretario General de las Naciones Unidas y al Director General del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo.

(Firmado) IWASAWA Yuji,
Presidente.

(Firmado) Philippe GAUTIER,
Secretario.

El presidente IWASAWA adjunta una opinión separada a la Opinión Consultiva de la Corte; el vicepresidente SEBUTINDE adjunta una declaración a la Opinión Consultiva de la Corte; los jueces TOMKA, ABRAHAM y XUE adjuntan opiniones disidentes a la Opinión Consultiva de la Corte; el juez BHANDARI adjunta una declaración a la Opinión Consultiva de la Corte; los jueces NOLTE y GÓMEZ ROBLEDOS adjuntan opiniones separadas al Dictamen Consultivo de la Corte; el juez CLEVELAND adjunta una declaración al Dictamen Consultivo de la Corte; el juez TLADI adjunta una opinión separada al Dictamen Consultivo de la Corte; el juez HMOUD adjunta una opinión disidente al Dictamen Consultivo de la Corte.

(Rubricado) I.Y.

(Rubricado) Ph.G.
