

# EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL DERECHO DE HUELGA EN UNA ENCRUCIJADA\*

**GUILLERMO BOZA PRÓ\*\***

Profesor principal de Derecho del Trabajo Pontificia Universidad  
Católica del Perú

- 
- \* El presente trabajo fue publicado en la revista Trabajo y Derecho, 131 (2025).  
El autor expresa su más profundo agradecimiento a sus asistentes de docencia, Kimy Paredes, Rafael Polar y Gabriel Espinoza, por la valiosa colaboración brindada en la elaboración del presente artículo.
- \*\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla.



## I. INTRODUCCIÓN

En las líneas siguientes presentaremos algunas reflexiones sobre el debate que se ha suscitado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), a partir de la negativa del Grupo de los Empleadores de aceptar que el derecho de huelga se encuentra amparado por el Convenio número 87 de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (en adelante, C87).

La posición de los empleadores se viene manifestando de forma clara y sostenida desde la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2012, y no se limita a cuestionar la inclusión del derecho de huelga en el C87, sino que también impugna la facultad de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante, CEACR) para interpretar las normas internacionales del trabajo. Dicha facultad ha sido precisamente la base sobre la cual este órgano de control ha sostenido que el derecho de huelga se encuentra reconocido de manera implícita en el referido convenio. Esta postura ha tenido incluso un efecto paralizante en el funcionamiento de algunas instancias de la OIT y ha llevado a que el Consejo de Administración de la OIT presente formalmente una solicitud ante la Corte Internacional de Justicia (en adelante, CIJ) para que emita una opinión consultiva que permita superar este impase.

En este escenario, surgen algunas interrogantes: ¿La postura asumida por el Grupo de los Empleadores supone un retroceso en el proceso evolutivo del reconocimiento del derecho a la huelga? ¿Es necesario un reconocimiento explícito de este derecho en la normativa internacional del trabajo? ¿Es conveniente llevar el tema ante la competencia consultiva de la CIJ? ¿Cuál es el valor jurídico de una opinión consultiva? ¿Qué consecuencias podría generar una opinión consultiva sobre el tema controvertido en cuestión? ¿Quedará resuelta definitivamente la controversia?

Las respuestas que demos a estas interrogantes tal vez nos permitan comprender la renuencia histórica a la que se ha enfrentado —y enfrenta— el derecho a la huelga, así como los desafíos que afronta y las tensiones entre los diferentes actores involucrados, las cuales urge resolver.

## II. PRIMERA IDEA: LA HUELGA ES UN DERECHO HUMANO COMPLEJO Y RESISTIDO. LA POSTURA DEL GRUPO DE LOS EMPLEADORES EN LA OIT

La huelga, hoy en día, es reconocida como un derecho humano, aunque no siempre fuese así. Desde sus inicios, junto a la negociación colectiva, y como expresión de la libertad sindical, el derecho de huelga se ha concebido como un instrumento central para la defensa y promoción de los intereses de la clase trabajadora, dirigido a la consecución de mejores condiciones de vida y de trabajo. Al mismo tiempo, la huelga constituye una vía para la consolidación de derechos básicos de la persona como la dignidad y la igualdad.

No estamos, por tanto, ante un derecho más. Hoy se reconoce a la huelga como un derecho inherente a la persona humana, al encontrarse recogido de manera expresa en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos de ámbito universal y regional, como el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales (art. 8.d), la Carta de la Organización de los Estado Americanos (art. 42), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8.1.b), la Carta Social Europea (art. 6.4) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 28). Y aunque se trate —dependiendo de cada norma— de regulaciones con distintos grados de intensidad, igual es un reflejo del amplio reconocimiento del que goza en el ámbito internacional esta institución laboral y de la importancia que tiene en la conciencia jurídica universal (Babace, 2004, p. 333).

El derecho de huelga forma parte indisoluble de la libertad sindical<sup>1</sup>, pero a la vez posee una entidad propia. En ese sentido, consideramos que el derecho de huelga integra lo que la doctrina ha llamado el *ius cogens* laboral, entendido como el conjunto de principios y derechos fundamentales en el trabajo que han alcanzado carácter imperativo e inderogable para la comunidad internacional (Canessa, 2009, p. 269). Sobre el particular, nos interesa resaltar lo señalado por Alston con respecto a que la evolución del ordenamiento laboral en el ámbito internacional “ha consolidado la visión de que los derechos a la libertad sindical y a la huelga no solo son esenciales para la protección de los intereses

1 Mthombeni (1990) sostiene, por ejemplo, que el derecho o la libertad de huelga es una extensión del derecho fundamental de la libertad de asociación y un instrumento para su materialización, por lo que debe calificarse como un derecho humano (p. 339).

laborales, sino también para el ejercicio de los derechos humanos más amplios” (2004, p. 470).

Sin embargo, la huelga ha sido —y sigue siendo— un derecho resistido, tanto en sus concepciones teóricas como en su ejecución práctica. Lo cual, en gran medida, se debe a su naturaleza compleja que radica en la finalidad dañosa que se le atribuye o reconoce para que sea eficaz. Se concibe a la huelga, por tanto, como una medida de presión ejercida por los trabajadores en un contexto conflictivo, normalmente de manera colectiva, dirigida a la contraparte empresarial con el propósito de ocasionarle un daño económico, doblegar su voluntad, y que acoja las reivindicaciones planteadas por los trabajadores. Una medida de este tipo —con independencia de la modalidad que se adopte, clásica o polivalente—, susceptible de causar al empleador un perjuicio económico, incluso de carácter psicológico, y que este debe tolerar si la huelga es llevada a cabo cumpliendo los requisitos establecidos legalmente, explica, sin duda, la resistencia a esta forma de lucha de los trabajadores.

Desde hace varios años, una muestra de esta resistencia es la persistente negativa del Grupo de los Empleadores de la OIT de aceptar que el derecho de huelga se encuentre amparado en el C87. Bellace ubica esta situación en el año 1994, cuando el bloque empresarial señaló que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (en adelante, CAN)<sup>2</sup> de la OIT no tenía que sujetarse a los informes elaborados por la CEACR, porque solo la CIJ tiene la capacidad de emitir “opiniones vinculantes” (2014, p. 60).

Esta postura que, como se ha señalado, se hizo evidente en la sesión de junio de 2012 de la Conferencia Internacional del Trabajo y motivó la decisión del Consejo de Administración de la OIT de solicitar una opinión consultiva sobre el particular a la CIJ, supuso la interrupción del proceso cuando el grupo empresarial estableció condiciones para aprobar la lista de casos individuales que serían analizados por la CAN. Se cuestionaba que la CEACR hubiera incluido en su *Estudio General sobre los Convenios Fundamentales* unas “interpretaciones del derecho de huelga” que, para el Grupo de los Empleadores, resultaban “in-

2 La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, como parte del sistema de control de la OIT, es un órgano permanente y tripartito (compuesta por delegados de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores) de la Conferencia Internacional del Trabajo (en adelante, CIT), encargado de examinar el informe anual que elabora la CEACR y de seleccionar los casos de dicho documento para su análisis y discusión sobre la base de los cuales prepara su propio informe y conclusiones que presenta a la CIT.

aceptables” (Bonet, 2013, p. 3). De este modo, se exacerbó un debate en torno a las posturas divergentes entre el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores con respecto a dos controversias: i) el alcance del reconocimiento del derecho de huelga en el marco del C87 por parte de la OIT; y ii) la competencia interpretativa de la CEACR en relación con la interpretación de convenios de la OIT, y que quedan graficadas en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**

Controversia	Grupo de los Empleadores	Grupo de los Trabajadores
¿Reconoce el C87 el derecho de huelga?	De una interpretación literal del C87, no hay disposición alguna que implique el reconocimiento del derecho de huelga.	De una interpretación dinámica, considerando el objeto y fin del tratado y que el derecho de huelga es un corolario indisoluble del derecho de asociación sindical, se entiende que el derecho de huelga está reconocido por el C87.
¿La CEACR tiene autoridad para realizar la interpretación de los CIT?	La CEACR es un órgano técnico y no judicial, por lo que sus pronunciamientos no son de carácter vinculante.	Todos los órganos de OIT que participan en actividades de control, realizan necesariamente una tarea de interpretación.

**Fuente:** Elaboración propia

Es así como, mientras los empleadores buscan limitar la interpretación del derecho de huelga dentro de un marco técnico y literal, los trabajadores defienden una interpretación más dinámica y alineada con los principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos. Este debate no solo refleja la renuencia histórica a la que se ha enfrentado el derecho a la huelga, sino también las tensiones actuales entre los diferentes actores involucrados en la regulación internacional del trabajo, que urge solucionar, de cara a evitar un debilitamiento —que ya se siente— en el sistema de supervisión de la OIT (La Hovary, 2013, p. 339).

### **III. SEGUNDA IDEA: ¿ERA NECESARIO EL RECONOCIMIENTO EXPRESO DEL DERECHO DE HUELGA? SU RECONOCIMIENTO IMPLÍCITO E INDIRECTO EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.**

Es cierto que el C87 no contiene una referencia explícita al derecho de huelga. Es cierto también que, a diferencia de lo que ocurre con los derechos de sindicación y a la negociación colectiva, no existe ningún convenio específico de la OIT que lo reconozca expresamente y desarrolle. No obstante, la ausencia de regulación expresa no permite afirmar, desde nuestro punto de vista, que la huelga

sea un derecho minusvalorado o que no tenga otras formas de reconocimiento en el ámbito internacional del trabajo. De hecho, los órganos de supervisión de la OIT, concretamente la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical (en adelante, CLS), han entendido que este derecho está reconocido implícitamente en el indicado convenio. En particular, y de manera primigenia, la CEACR, en el desarrollo de sus competencias, arribó a esta conclusión a partir de una interpretación sistemática de los artículos 3 y 10 del C87: el primero de ellos, referido a la autonomía de gestión externa reconocida a las organizaciones sindicales y el derecho que tienen de formular su programa de acción, mientras que el segundo artículo alude al “criterio finalístico” de la norma (Coelho, 2024, p.45), esto es, a la función de promoción y defensa de los derechos de los trabajadores que cumple toda organización sindical.

En la consecución de esa tarea, los sindicatos cuentan, precisamente, con la negociación colectiva y la huelga como herramientas centrales de gestión de la acción sindical. De modo que parece innegable la estrecha vinculación entre los derechos de libertad sindical y el derecho de huelga. Por lo tanto, resulta lógico que los órganos de control de la OIT lo hayan reconocido así en sus pronunciamientos, llegando al punto de que admitir lo contrario equivaldría a vaciar de contenido el derecho de libertad sindical, por quedar drásticamente mermado al no reconocerse como parte de su esencia un derecho que resulta vital como instrumento de una adecuada tutela de los intereses de los trabajadores.

Si bien el Grupo de los Empleadores niega que la CEACR ostente la capacidad de interpretar la normativa internacional del trabajo, reconociendo dicha facultad únicamente a la CIJ; resulta difícil de entender cómo puede la CEACR cumplir con su función de supervisión de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, sin contar con la posibilidad de establecer o dilucidar el contenido de dichas normas cuya observancia exige a los Estados. En cualquier caso, los órganos de supervisión de la OIT, en una tarea realizada a lo largo de varias décadas —a partir de los informes de carácter general que periódicamente elabora la CEACR y las resoluciones para los casos particulares que resuelve el CLS—, le han dado un rostro determinado al derecho de huelga que permite identificar: (i) un concepto de huelga, (ii) las modalidades que están permitidas o (iii) los límites a los que se encuentra sujeto el derecho, entre otras variables.

Ahora bien, la normativa internacional del trabajo nos ofrece hasta tres casos que podríamos identificar como de regulación indirecta del derecho de

huelga y que muestran la importancia que esta institución tiene para la OIT. Como se observa en el cuadro siguiente, se trata del Convenio 105, que prohíbe que la huelga sea sancionada con la imposición de trabajo forzoso u obligatorio; la Recomendación 92, que fomenta mecanismos alternativos de solución de conflictos —conciliación y arbitraje—, pero sin que ello implique menoscabar el derecho de huelga; y la Recomendación 188, que prohíbe a las agencias de empleo privadas suministrar personal de reemplazo de los trabajadores que se encuentren en huelga.

Cuadro 2

Norma	Ámbito de aplicación	Protección del derecho
Convenio No. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957).	Erradicar toda forma de trabajo forzoso que sea utilizado como herramienta de coerción o sanción en	Prohibición de que la participación en huelgas deba sancionarse con trabajo forzoso u obligatorio (artículo 1.d).
Recomendación No. 92 sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios (1951).	Regulación de los mecanismos de conciliación y arbitraje en los conflictos de relaciones laborales y fomentar su ejercicio para el alcance de acuerdos voluntarios de las partes en conflicto.	Ninguna de las disposiciones reguladas en la Recomendación, podrán interpretarse en menoscabo del derecho de huelga (artículo 7).
Recomendación No. 188 sobre agencias de empleo privadas (1997).	Protección y garantía de los derechos de los trabajadores que son contratados a través de agencias de empleo privadas	Prohibición a las agencias de empleo privadas de brindar personal para el reemplazo de trabajadores que se encuentran en huelga (artículo 6)

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, si bien son tres supuestos particulares, hay un claro reconocimiento de la huelga como derecho de los trabajadores en el ámbito de la OIT y de cómo debe aplicarse este derecho en tales supuestos. Tiene sentido que, si la huelga es un derecho de los trabajadores, su ejercicio regular no deba ni pueda acarrear para estos, en ningún supuesto, sanciones de ningún tipo, como sería el caso de la imposición de alguna forma de trabajo forzoso. En la misma línea, la promoción de medios alternativos de solución de controversias laborales, fracasada la negociación directa, no puede suponer el menoscabo del ejercicio del derecho de huelga. Incluso entendiendo a la huelga como una decisión de “última ratio”, si los trabajadores optan por acudir a la media de fuerza, dicha decisión prevalece sobre la vía de los medios alternativos. Finalmente, vale la pena recordar que uno de los efectos más importantes de la huelga es la imposibilidad de sustituir a los huelguistas, porque lo contrario equivaldría a

restar eficacia a la medida de fuerza, o lo que es lo mismo, dejar sin contenido el derecho en cuestión. Se trata, por ende, de una prohibición que busca evitar el esquirolaje externo, y que alcanza por tanto a las distintas formas de contratación a través de terceros, como la intermediación, la tercerización o, en el caso de la recomendación en cuestión, de hacerlo a través de una agencia de empleos.

Estas formas de regulación indirecta del derecho de huelga reafirman su presencia en el ámbito de la normativa internacional y, consecuentemente, la necesidad de establecer mecanismos de protección que permitan que el derecho de huelga pueda ser ejercido por los trabajadores.

#### **IV. TERCERA IDEA: EL DESARROLLO DEL DERECHO DE HUELGA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. UNA INTERESANTE SIMBIOSIS ENTRE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA DOCTRINA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DE LA OIT.**

Como se ha señalado desde el inicio del presente artículo, el derecho de huelga, junto con los otros derechos laborales colectivos, goza de un amplio reconocimiento en el ámbito internacional; y las formas de su reconocimiento, como también se ha visto, son diversas: expresa, indirecta e implícita. Es por ello que, llegados a este punto, queremos detenernos brevemente en la regulación del derecho de huelga en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH), puesto que, dentro de este espacio regional, viene cobrando notoriedad la reflexión sobre los derechos laborales colectivos, lo cual muestra un incipiente e interesante desarrollo jurisprudencial sobre la materia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) el cual merece la pena prestarle atención.

Empezaremos por resaltar que el derecho a la huelga se encuentra comprendido de manera implícita en el derecho de libertad sindical, el mismo que tiene recepción expresa en el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, Convención Americana o CADH), referido a la libertad de asociación para fines laborales, y el artículo 8.1.a del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, Protocolo de San Salvador), que reconoce a los trabajadores el derecho de libertad sindical para la protección y promoción de sus intereses.

Sobre el particular, la Corte IDH ha precisado, en la Opinión Consultiva OC-27/21 (en adelante, OC-27/21) del 5 de mayo de 2021 —sobre derechos a la libertad sindical, negociación sindical y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género— el estrecho vínculo entre: (i) el derecho de huelga, (ii) la libertad sindical y (iii) la libertad de asociación, en el entendido que tanto la huelga como la negociación colectiva son herramientas esenciales para la materialización de las citadas libertades. Para la Corte IDH, la libertad sindical cumple una función niveladora del desequilibrio de poder existente en las relaciones individuales de trabajo y procurando, a través de la acción colectiva, “conservar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y trabajadoras” (OC-27/21, 2021, párr. 121). Por lo tanto, si la libertad sindical “cumple una función social importante” que debe ser protegida, la huelga y la negociación colectiva son, igualmente, derechos merecedores de tutela “para permitir una adecuada defensa de los intereses de los trabajadores y las trabajadoras” (OC-27/21, 2021, párr. 124).

Con esta lógica argumentativa, la Corte IDH da cuenta del reconocimiento implícito del derecho de huelga —o de estar comprendido— dentro del derecho de libertad sindical. Y, en ese sentido, refiriéndose al ‘*corpus iuris* internacional’ sobre el derecho de huelga, recuerda que, si bien este derecho “no se encuentra expresamente reconocido en los convenios de la OIT”, el artículo 3 del C87, al reconocer el derecho de los sindicatos de “organizar con plena libertad sus actividades y el de formular su programa de acción”, ha permitido concluir al CLS que la huelga es “un corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el convenio 87” (Corte IDH, caso Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala, párr. 107).

De cualquier modo, el derecho de huelga goza de reconocimiento expreso como derecho con entidad propia en dos tratados internacionales sumamente importantes. Por un lado, en la CADH, por remisión a la Carta de la OEA, y, por otro, en el Protocolo de San Salvador. En el primer caso, la huelga se encuentra entre los derechos tutelados por la Convención Americana, en la cual los Estados deben garantizar el derecho de huelga, por remisión del artículo 26 de la propia Convención Americana a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante, Carta OEA). Según el citado artículo, los Estados se comprometen a “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformadas por el Protocolo de Buenos Aires”. Bajo este extremo, la Corte IDH

ha interpretado el alcance del indicado artículo 26, y a partir del caso Lagos Del Campo vs. Perú, no existe actualmente discusión sobre el reconocimiento y tutela — del derecho de huelga— en el SIDH de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) derivados de la Carta OEA y su incorporación en el catálogo de derechos de la CADH.

En este contexto, cabe señalar el artículo 45, literal c) de la Carta de la OEA:

Artículo 45

[...]

- c) **Los empleadores y los trabajadores**, tanto rurales como urbanos, **tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores**, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva; [...]. (el énfasis es nuestro)

La recepción simultánea que el citado artículo hace de los tres derechos laborales colectivos permite afianzar la idea de interrelación de estos derechos y de cómo el derecho de huelga es una inferencia lógica del reconocimiento de la libertad sindical, como oportunamente indicó el CLS. Así, el artículo 45 reconoce, en primer lugar, (i) el derecho de los empleadores y los trabajadores de organizarse para la defensa y promoción de sus intereses, y a renglón seguido, (ii) consagra a favor de los trabajadores los derechos de negociación colectiva y huelga. Como hemos señalado anteriormente en otros artículos académicos, creemos “que este reconocimiento multidimensional de la libertad sindical no es gratuito”, en el entendido de que “la libertad sindical no se agota en su dimensión orgánica, esto es, en el derecho que tienen los trabajadores de organizarse colectivamente” (Boza, 2024, p. 286). Como se desprende también de lo señalado por el CLS y la Corte IDH —y que hemos recogido líneas arriba— sin lugar a duda la dimensión orgánica es un aspecto relevante, debido a que permite a los trabajadores y las trabajadoras contar con una estructura sindical como soporte de la acción colectiva para la defensa y promoción de sus intereses. Sin embargo, siendo relevante no resulta suficiente, “ya que la defensa y promoción de esos intereses no sería posible si los trabajadores, y la propia organización sindical, no contaran con los mecanismos o herramientas que la hagan viable” (ibidem, p. 287). Y esas herramientas no podrían ser otras más que la negociación colectiva y la huelga, la primera de ellas entendida como un espacio de discusión y toma de decisiones con la contraparte empresarial para la mejora de las condiciones

de trabajo y de vida de los trabajadores, mientras que la segunda actúa como el medio de presión, por excelencia, con el cual cuentan sindicatos y trabajadores para nivelar el poder de negociación y de conflicto de los empleadores.

Lo anterior da muestra de la denominada interdependencia de los derechos laborales colectivos, que plantea una interacción de los tres derechos en cuestión para que, de manera conjunta, ejerzan la tutela colectiva de los intereses de los trabajadores y coadyuvar —junto a la heteronomía estatal— al cumplimiento de la función compensadora o de igualación del desequilibrio contractual existentes en el plano individual que se le reconoce al Derecho del Trabajo. Coincidimos, por tanto, con Morales y Lobato en que el derecho de libertad sindical, sin la huelga “implicaría únicamente el derecho de asociarse”, desgarneciendo así o vaciando completamente de contenido al derecho de libertad sindical (2022, p. 13).

Como se aprecia, las normas internacionales citadas reconocen que los trabajadores tienen el derecho a organizarse en sindicatos con el propósito de proteger y promover sus intereses, lo que implica la posibilidad de realizar diversas acciones para alcanzar ese dicho fin. Precisamente, la referencia del artículo 3.1 del C87 al derecho que tienen las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades y de formular su plan de acción, se entiende, dentro de la dimensión colectiva del derecho de libertad sindical, como un reconocimiento de su ‘libertad de gestión externa’, es decir, aquella parte de la libertad sindical que debe ser garantizada, y que “se expresa principalmente en las dos manifestaciones más conocidas de la actividad sindical: la negociación colectiva y la huelga” (Villavicencio, 2007, p. 59).

La otra norma que recoge expresamente el derecho de huelga en el SIDH es el artículo 8.1.b del Protocolo de San Salvador, y lo hace en los siguientes términos:

Artículo 8:

1. Los Estados partes garantizarán:

[...]

b. **el derecho de huelga.** (el énfasis es nuestro)

Por su parte, el numeral 2 del propio artículo 8, establece lo siguiente:

Artículo 8:

[...]

2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el

orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

Qué duda cabe de que la huelga no es un derecho absoluto. Y, ante el lacónico reconocimiento que se hace de este derecho en el citado protocolo, resulta relevante los términos en los que se precisan las posibles limitaciones y restricciones que pueden establecerse al ejercicio de los derechos sindicales, entre los cuales se encuentra la huelga. Así, un análisis integral y sistemático del artículo 8 del Protocolo de San Salvador, en conexión con los artículos 16 y 26 de la CADH, y una lectura no anclada únicamente en la normativa regional, sino que se inserta dentro de un *corpus iuris* internacional más amplio —que incorpora, por ejemplo, la normativa internacional del trabajo y la interpretación de los órganos de supervisión de la OIT en materia de derechos sindicales— ha permitido a la Corte IDH delinear progresivamente un derecho humano de huelga de impronta interamericana pero con alcance universal. De este modo, se fijan ciertos estándares en torno a la protección de este derecho, que permiten identificar un modelo conceptual de huelga, los diversos intereses que protege, su licitud y los límites a los que se encuentra sometido. Tales estándares, que deben ser observados por los Estados, son, muy señaladamente, los siguientes:

Como punto de partida, la Corte IDH enfatiza su carácter instrumental. Señala que estamos ante uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, que pueden ejercer incluso con independencia de sus organizaciones representativas (OC-27/21, 2021, párr. 95) y que, en esa medida, la huelga es un medio legítimo de defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales (OC-27/21, 2021, párr. 96). Acogiendo expresamente lo señalado por el CLS, define a la huelga como “la interrupción temporal del trabajo —o disminución— voluntaria efectuada por uno o más grupos de trabajadores con el fin de obtener reivindicaciones o rechazar exigencias o expresar quejas o de apoyar las reivindicaciones o las quejas de otros trabajadores” (OC-27/21, 2021, **párr. 98**). Esta definición apuesta por un modelo polivalente de huelga.

Adicionalmente, la Corte concluye que se trata de un derecho de “preceptividad inmediata” (OC-27/21, 2021, párr. 118), es decir, que estamos ante un derecho convencional aplicable o exigible de manera directa e inmediata, sin que sea necesario su desarrollo legislativo. Consecuentemente, esta postura

se aparta de la concepción vetusta de que los derechos económicos, sociales y culturales —como la huelga— tienen una naturaleza programática.

En segundo lugar, no se discute que la huelga sea un derecho sujeto a limitaciones, sin embargo, la Corte IDH precisa que —salvo las excepciones permitidas por el derecho internacional— la ley debe proteger el ejercicio del derecho de huelga de todos los trabajadores y las trabajadoras. Y, en ese orden de ideas, las limitaciones y restricciones previstas por ley —conforme a lo expresado en el Protocolo de San Salvador— “deben ser propias de una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o moral públicas, así como los derechos y libertades de los demás” (OC-27/21, 2021, párr. 118), como sería el caso, por ejemplo, de las huelgas que afecten servicios esenciales de la ciudadanía. Pero, considerando la salvedad de que “las restricciones que se establezcan al ejercicio de estos derechos se deben interpretar de manera restrictiva, en aplicación del principio *pro persona*, y no deben privarlos de su contenido esencial o bien reducirlos de forma tal que carezcan de valor práctico” (ibidem, párr. 118). En definitiva, los límites al ejercicio del derecho de huelga no pueden verse ni deben imponerse como una forma de restarle eficacia a dicha medida.

En tercer término, y en estricta consideración de lo anterior, la Corte aboga por la simplicidad de los requisitos que puedan exigirse para que una huelga sea considerada lícita, de modo tal que, en la práctica, no sea imposible que los trabajadores y/o sus organizaciones representativas puedan materializar una huelga legal (OC-27/21, 2021, párr. 111). En esa línea, la Corte consideró, por ejemplo, para el caso de Guatemala, que el requisito establecido en su Código de Trabajo de que una huelga para ser lícita cuente con al menos las 2/3 partes de participación de los trabajadores concernidos, es “una tasa de participación tan alta [que] vuelve en la práctica imposible un movimiento de huelga legal”, por lo que una imposición o exigencia de esta naturaleza implica “una restricción arbitraria al derecho de huelga, de la libertad de asociación y de la libertad sindical” garantizados en la CADH (Caso Extrabajadores del Órgano Judicial vs. Guatemala, párr. 126).

En cuarto lugar, un tema no menor, se refiere al control de legalidad de la huelga y la imparcialidad con la que debe darse este mecanismo. Al respecto, la Corte ha establecido que la facultad de declarar la legalidad o ilegalidad de la medida de fuerza no debe recaer en un órgano administrativo, debiendo recaer dicha competencia en el Poder Judicial (OC-27/21, 2021, **párr. 101**). Se apuesta claramente por un mecanismo de control judicial y no administrativo,

que debe ajustarse, además, “a causales taxativas establecidas previamente en la ley”, y conforme a las garantías judiciales previstas en la CADH (ibidem.)

## **V. CUARTA IDEA: RESULTA DIFÍCIL QUE LA CIJ DEJE SIN EFECTO LA DOCTRINA ELABORADA SOBRE EL DERECHO DE HUELGA POR LA CEACR Y EL CLS.**

El 14 de noviembre del año 2024, la Corte Internacional de Justicia recibió formalmente la petición de la OIT de emitir la opinión consultiva a la que hemos hecho referencia al inicio del presente documento. Hay que precisar que, de los dos temas controvertidos puestos sobre la mesa por el Grupo de los Empleadores, el Consejo de Administración de la OIT decidió someter a consulta únicamente el que, sin duda, es el más relevante y central. Esto es, si el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones, se encuentra protegido por el Convenio núm. 87, de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, dejando de lado el tema sobre la competencia interpretativa de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Hay que precisar que el artículo 31 de la Constitución de la OIT establece que la CIJ es competente para conocer las controversias o cualquier cuestión que la OIT someta a su consideración. Pero, además, el citado artículo señala que las decisiones adoptadas sobre el particular por la CIJ son inapelables. Por su parte, el artículo 65.1 del Estatuto de la CIJ le otorga a este tribunal la facultad “de emitir opiniones consultivas respecto de cualquier cuestión jurídica, a solicitud de cualquier organismo autorizado para ello por la Carta de las Naciones Unidas, o de acuerdo con las disposiciones de la misma”.

No obstante, el carácter inapelable previsto en el artículo 31 de la Constitución de la OIT respecto de las cuestiones sometidas a la CIJ no conlleva, necesariamente, que las decisiones adoptadas en ese marco tengan carácter vinculante en sentido estricto. En efecto, a diferencia de las sentencias emitidas en procesos contenciosos, las opiniones consultivas carecen de fuerza obligatoria general para los Estados, en tanto su naturaleza jurídica es fundamentalmente orientativa o instructiva. Se trata de:

[...] un dictamen jurídico que efectúa un tribunal internacional, por fuera de toda controversia –por lo que el trámite que sigue el desarrollo de la misma no es de naturaleza contradictoria-, a partir del interés planteado por una parte legitimada en requerir el punto de vista del órgano jurisdiccional, para que esclarezca el alcance y contenido de una o más disposiciones jurídicas. (Salvioli, 2022, p. 237)

Sin embargo, ello no implica una desvalorización de su relevancia ni de los efectos jurídicos y políticos que puede generar. En el presente caso, sostenemos que la opinión consultiva de la CIJ reviste una particular trascendencia jurídica y debería entenderse como vinculante, al menos, para el sujeto que promovió su emisión, esto es, la propia OIT. Esta afirmación se funda en la necesidad de preservar la coherencia institucional y en el principio de buena fe que debe regir la actuación de los organismos internacionales. Por tanto, habiendo sido la OIT la que activó el mecanismo consultivo, resulta razonable sostener que no podría desentenderse de los alcances de dicha opinión, sobre todo si esta confirma la interpretación sostenida históricamente por sus órganos de supervisión. Asimismo, en la práctica, las opiniones consultivas de la CIJ tienen un notable peso interpretativo en el desarrollo progresivo del derecho internacional, en virtud tanto de su rigor jurídico como del prestigio del tribunal que las emite.

En ese sentido, una opinión favorable a la inclusión del derecho de huelga dentro del ámbito de protección del C87 no solo ratificaría la doctrina consolidada por la CEACR y el CLS, sino que también fortalecería la seguridad jurídica y la estabilidad del modelo normativo que ampara los derechos colectivos en el seno de la OIT. Ignorar una opinión de tal magnitud por parte de los Estados miembros o de los órganos tripartitos de la Organización implicaría comprometer tanto la coherencia del sistema normativo del trabajo como la legitimidad institucional de la CIJ y de la propia OIT. En consecuencia, aunque formalmente la opinión consultiva no sea obligatoria para todos los Estados, su elevado valor jurídico y político obliga a la OIT y a sus miembros a asumirla con responsabilidad, especialmente cuando se trata de resolver una controversia que ha obstaculizado el adecuado funcionamiento de sus mecanismos de supervisión.

De otro lado, el C87 es un tratado internacional vinculante para los Estados miembros de la OIT. Por ello, para una adecuada interpretación, la CIJ deberá considerar la aplicación de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la cual ha sido reconocida por la misma OIT como norma referencial para esta controversia (OIT 2023). En su artículo 31.I, sobre la regla general de interpretación, establece que “un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme **al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin**” (el énfasis es nuestro).

En ese sentido, la Convención de Viena establece como criterio de interpretación que se tenga en consideración el objeto y fin del tratado. Y de

todo lo mencionado anteriormente, resulta evidente que el objetivo y fin del C87 es el reconocimiento y protección de la libertad sindical, no solo en su aspecto orgánico, sino también en su aspecto dinámico o de actividad, lo cual comprende el derecho de huelga, en tanto el artículo 3 del C87 reconoce a las organizaciones sindicales el derecho de organizar sus actividades y el de formular su plan de acción, de cara a viabilizar la función asignada por el artículo 10 del propio convenio a dichas organizaciones, que tienen por objeto el fomento y defensa de los intereses de sus miembros. Los sindicatos requieren, por tanto, de la acción colectiva para el cumplimiento de sus fines y las dos herramientas inherentes para llevarla a cabo que, como se ha visto, no son otras que los derechos de negociación colectiva y huelga. Por eso, se ha mencionado con acierto que resultaría “absurdo intentar reducir [el marco mínimo de protección de la libertad sindical] exclusivamente a la constitución de organizaciones sindicales, dado que ello vaciaría de contenido el C87, puesto que no protegería la libertad sindical, sino un fatuo derecho a establecer organizaciones sin fin alguno” (Coelho, 2024, p. 59). Equivaldría a estar ante una suerte de derecho ‘cascarón’, sin esencia o contenido alguno.

A partir de los métodos interpretativos del derecho internacional —interpretación sistemática, finalista y evolutiva—, y considerando la práctica consolidada de los órganos de control de la OIT durante más de cinco décadas, así como la recepción de estos criterios por tribunales internacionales como la Corte IDH, parece razonable esperar que la CIJ emita una respuesta afirmativa: que el derecho de huelga está protegido por el C87 como consecuencia ineludible corolario de la libertad sindical.

No debe perderse de vista tampoco, la naturaleza de tratado de derechos humanos que tiene el C87 y de la aplicación —en consecuencia— del principio *pro persona* para su interpretación. Este principio interpretativo se funda en la idea de la progresividad de los derechos humanos, es decir, en la necesidad de avanzar gradualmente en el afianzamiento y materialización de estos derechos, lo que supone optar por la interpretación que mayor protección dé a la persona a la que se le reconoce el derecho. Se trata, por lo demás, de un principio asentado plenamente en la jurisprudencia de los tribunales internacionales de protección de los derechos humanos, que conciben a los tratados que los regulan como instrumentos “vivos” y “evolutivos”, y que exigen una interpretación acorde con el avance de los tiempos (cfr. Coelho, 2024, p. 61). Siendo esto así, aun cuando se pudiese afirmar que en el momento de la adopción del C87 no había una clara “relación indisoluble entre la libertad sindical y la huelga, la misma se

ha configurado con el paso del tiempo, y a día de hoy, es imposible entender el derecho de libertad sindical sin el corolario de la negociación colectiva y la huelga, que se insertan como componentes esenciales de la primera” (ibidem, p. 62).

No sabemos cuál será finalmente la posición que asuma la CIJ, aunque resulta difícil creer que adopte una respuesta negativa, por el impacto regresivo que ello tendría, pues significaría dismantelar el modelo de protección del derecho de huelga construido por la OIT y adoptado por muchos sistemas jurídicos nacionales, incluso por tribunales internacionales de justicia, como la Corte IDH. Por el contrario, una respuesta afirmativa —a nuestro criterio— consolidaría la interpretación evolutiva y dinámica del derecho internacional del trabajo, reforzando la protección del derecho de huelga como parte esencial de la libertad sindical. Por cuanto, la intervención de la CIJ representa una oportunidad histórica para clarificar y fortalecer el reconocimiento internacional del derecho de huelga, resolver un debate fundamental dentro de la OIT, y dar certeza jurídica a los actores sociales y a los Estados miembros.

## VI. CONCLUSIONES

**Primera:** En la actualidad, es indiscutible la consideración de la huelga como un derecho inherente a la persona humana. Se encuentra ampliamente reconocido —de manera expresa, indirecta y/o implícita— en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos de ámbito universal y regional, lo que da cuenta de la importancia de esta institución laboral en el contexto internacional como un derecho fundamental de la persona trabajadora, vinculada estrechamente a la defensa y promoción de sus intereses.

**Segunda:** El cuestionamiento sobre el reconocimiento del derecho de huelga en el C87 por parte del Grupo de los Empleadores en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 es un reflejo de la percepción de este derecho como una figura compleja y resistida. Esto pone en manifiesto las tensiones actuales en la regulación de esta materia y la necesidad de que la OIT derivara la controversia a la CIJ, solicitándole una opinión consultiva sobre el particular.

**Tercero:** En estricto rigor, una opinión consultiva no posee fuerza obligatoria general para los Estados, pues no es producto de la competencia contenciosa de la Corte. No obstante, considerando que la solicitud fue formulada al amparo del artículo 31 de la Constitución de la OIT, parece razonable que la opinión consultiva que emita la CIJ sea considerada vinculante al menos para

dicha organización y sus órganos. Esto responde a un principio de coherencia institucional.

**Cuarta:** La opinión consultiva que emita la CIJ debería interpretar el C87 conforme al artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados, que prioriza el objeto y fin del tratado. De esta forma, si dicho convenio protege la libertad sindical y reconoce a las organizaciones sindicales el derecho de organizar sus actividades y formular su programa de acción con la finalidad defender y promocionar los intereses de sus afiliados y afiliadas, resulta difícil no entender al derecho de huelga como parte o una manifestación inherente de la libertad sindical.

**Quinta:** Esta interpretación sistemática y finalista de los tratados en general no resulta incompatible con el principio de interpretación *pro persona*, aplicable para la interpretación de los tratados de derechos humanos, y que, en el caso analizado, llevaría a reconocer que el derecho de huelga no solo reafirma la esencia del C87, quedando comprendido en él, sino que también resulta ser una interpretación más garantista y coherente con los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras que se buscan proteger.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alston, Philip, «Core Labour Standards” and the Transformation of the International Labour Rights Regime», *European Journal of International Law*, 15 (2004), pp. 457-521. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/ejil/15.3.457>
- Babace, Hugo, «Derecho de huelga y solución de conflictos en el derecho uruguayo», en *Veinte estudios laborales en memoria de Ricardo Mantero Álvarez*, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, 2004, pp. 331-346.
- Bellace, Janice, «La OIT y el derecho de huelga», *Revista Internacional del Trabajo*, 1 (2014), pp. 32-76.
- Bonet, Jordi, «El sistema de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la interpretación de los convenios de la OIT: aproximación jurídica a una crisis institucional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 26 (2013), pp. 1-46.
- Boza Pro, Guillermo, *El derecho a la negociación colectiva en el sistema interamericano de derechos humanos*, en *Derecho del Trabajo. Desafíos contemporáneos de la tutela colectiva e individual. Estudios en homenaje al profesor Alfredo Villavicencio*, Palestra, Lima, 2024, pp. 279-307.
- Canessa, Martín, «Los derechos humanos laborales: el núcleo duro de derechos (core rights) y el ius cogens laboral», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 72 (2008), pp. 111-151.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Alcance de las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco*

*de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal (Solicitada por la República de Colombia)*, San José, Costa Rica, 2021. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Lagos del Campo vs. Perú. Sentencia de 31 de agosto de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 340*, San José, Costa Rica, 2017. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_340\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala. Sentencia de 28 de agosto de 2013 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 283*, San José, Costa Rica, 2013. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_283\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf)

Coelho, Ana, «La cuestión de la huelga: a propósito de la OIT y el Convenio 87», *Revista Jurídica del Trabajo*, 13 (2024), pp. 37-69.

González, Carlos y Gargurevich, Andrés, «La regulación del Derecho de Huelga en la OIT y los órganos de control a propósito de la normativa peruana», *Laborem*, 21 (s.f.), pp. 123-140.

La Hovary, Claire, «Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employer's Group's 2012 Challenge to the Right to Strike», *Industrial Law Journal*, 42/4 (2013), pp. 338-368. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwt020>

Organización Internacional del Trabajo, *Medidas que deben adoptarse en relación con la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores y por 36 Gobiernos para remitir urgentemente a la Corte Internacional de Justicia la controversia relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 con respecto al derecho de huelga, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución (Informe de referencia de la Oficina, 349.<sup>a</sup> bis reunión extraordinaria del Consejo de Administración, Ginebra, 10 de noviembre de 2023)*, 13 de octubre de 2023.

Mik, Cezary, «Jus Cogens in Contemporary International Law», *Polish Yearbook of International Law*, 26 (2006), pp. 87-111.

Morales, Mariana y Lobato, Joaquín, *Un paso al frente: la huelga como derecho humano en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Max Planck Institute, 2022.

Mthombeni, R., «The right or freedom to strike: an analysis from an international and comparative perspective», *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 23/3 (1990), pp. 337-347. Disponible en: [https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/AJA00104051\\_576](https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/AJA00104051_576)

Salvioli, Fabián, *El rol de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, y el valor jurídico de sus pronunciamientos: la edad de la razón*, Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 2022.

Villavicencio, Alfredo, *La libertad sindical en las normas y pronunciamientos de la OIT: sindicación, negociación colectiva y huelga*, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, 2007.