

Seminario Regional:
Negociación Colectiva y
Derecho a Huelga en
América Latina

19 de noviembre de 2025
Santiago de Chile

Marcelo Di Stefano
Secretario de Fortalecimiento y
Organización Sindical
CONFEDERACION SINDICAL
DE LOS TRABAJADORES Y LAS
TRABAJADORAS DE LAS
AMERICAS CSA-TUCA
marcelo.distefano@csa-csi.org



LA DISPUTA SOBRE EL DERECHO DE HUELGA EN LA OIT

La interpretación del derecho de huelga en relación con el Convenio 87 de la OIT



FUNCION NORMATIVA DE LA OIT SUPERVISIÓN



- A fin de alcanzar sus objetivos, la OIT adopta normas internacionales del trabajo y supervisa su aplicación.
- A fin de supervisar las normas, la OIT ha adoptado mecanismos de control que pueden agruparse a grandes rasgos en dos procedimientos. **El procedimiento ordinario** (Memorias Periódicas) y los procedimientos especiales a través de reclamaciones o quejas ante el Consejo de y en particular las quejas ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) .

El procedimiento de control regular

Entre el 1.^º de junio y el 1.^º de septiembre

Los gobiernos presentan memorias sobre los convenios ratificados

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden formular observaciones

En noviembre/diciembre

La CEACR se reúne y analiza las memorias de los gobiernos, las observaciones de los empleadores y los trabajadores y los relativos documentos

En febrero/marzo

Las observaciones de la CEACR se publican en su informe anual

Las solicitudes directas de la CEACR se envían a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores

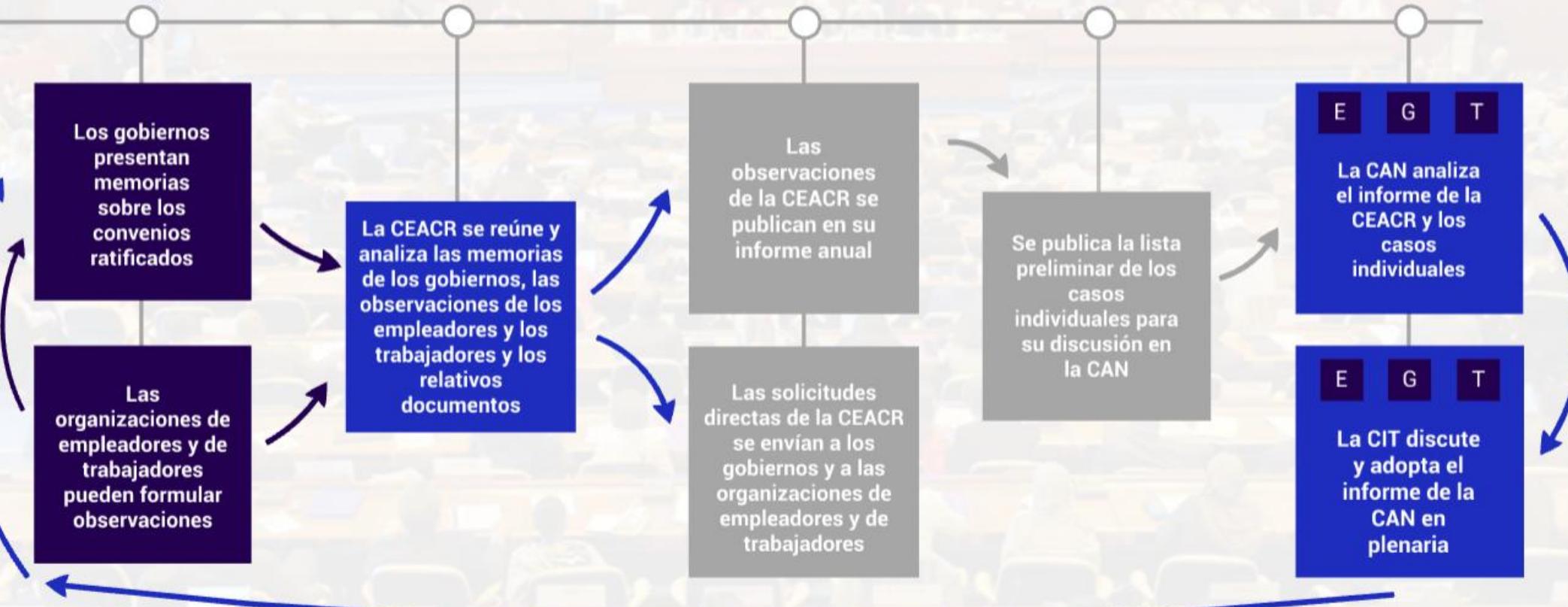
30 días antes de la apertura de la CIT

Se publica la lista preliminar de los casos individuales para su discusión en la CAN

En junio

E G T
La CAN analiza el informe de la CEACR y los casos individuales

E G T
La CIT discute y adopta el informe de la CAN en plenaria



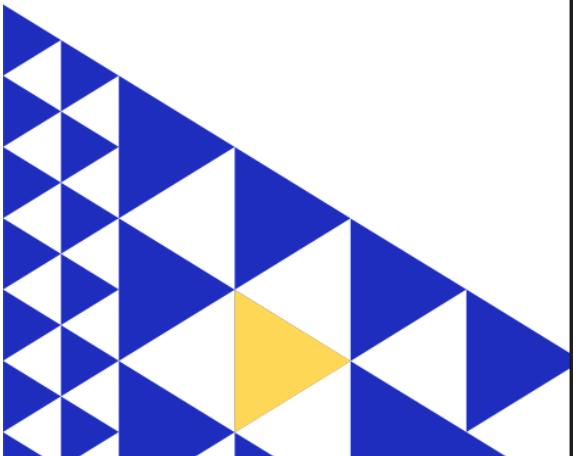
► Alcanzar una protección completa
contra los accidentes del trabajo y
las enfermedades profesionales

Conferencia Internacional del Trabajo
113.^a reunión, 2025



► Aplicación de las normas
internacionales del trabajo, 2025

Informe de la Comisión de Expertos
en Aplicación de Convenios
y Recomendaciones
Conferencia Internacional del Trabajo,
113.^a reunión, 2025



- Las memorias periódicas son examinadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), una comisión técnica e independiente que evalúa la conformidad de la legislación nacional con las obligaciones de un Estado Miembro derivadas de la ratificación de un Convenio), la cual elabora un informe anual.
- La Comisión de Expertos elabora asimismo los Estudios Generales, que examinan las legislaciones y prácticas nacionales de los Estados Miembros en relación con uno o varios convenios específicos, independientemente de su ratificación, y muestran en qué medida se ha dado efecto o se propone dar efecto a cualquiera de las disposiciones del convenio, en particular las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.
- Los informes de la Comisión de Expertos, tanto los Estudios Generales como los Informes y la información sobre la aplicación de los Convenios y Recomendaciones por los Estados Miembros, son discutidos por la Comisión de Aplicación de Normas (CAN) de la Conferencia.



1919/1948/1959/2012

- Desde 1959, la CEACYR ha elaborado cinco Estudios Generales sobre el Convenio núm. 87. En esos Estudios Generales, la Comisión de Expertos examinó, entre otros aspectos, la legislación y las prácticas de los Estados Miembros en materia de restricciones del derecho de huelga. El diálogo con los Estados Miembros y los demás mandantes en relación con este asunto ha sido permanente.
- Independientemente de algunas diferencias de opinión con respecto a la orientación del Comisión de Expertos de vez en cuando, como cabe esperar en un sistema tripartito de este tipo, los controles y equilibrios y la complementariedad entre los órganos de control son estables, predecibles y funcionan bien.
- Este era el contexto hasta 2012, cuando se publicó el Estudio General sobre los 8 convenios que tratan de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre otros, el C87.



- En junio de 2012, por primera vez en 86 años (desde su creación en 1926), la CAN no pudo discutir ningún caso individual (25 casos individuales que normalmente se establece ante la CIT). Esta situación supuso un gran fracaso del sistema de control de la OIT.
- No hubo acuerdo sobre la lista restringida entre el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores porque el Grupo de los Empleadores puso condiciones previas que, en opinión del Grupo de los Trabajadores, socavarían gravemente el equilibrio, la independencia y la complementariedad de los órganos de control de la OIT.
- Los Empleadores habían impugnado la afirmación de la Comisión de Expertos en el Estudio General de 2012, en la que reiteraba su posición de larga data según la cual el ámbito de aplicación del Convenio núm. 87 incluía el derecho de huelga.

POSICIÓN DE LOS EXPERTOS

El párrafo 122 del Estudio General de la CEACR de 2012 establece:

“Cada año la Comisión examina varios casos individuales que tratan sobre las disposiciones nacionales que regulan el derecho de huelga, la mayoría de las veces sin objeciones por parte de los gobiernos interesados, que por lo general adoptan medidas para dar efecto a las observaciones de la Comisión de Expertos. A lo largo de los años, los órganos de control han ido precisando una serie de elementos en relación con el ejercicio pacífico del derecho de huelga, sus objetivos y las condiciones de su ejercicio legítimo. Dichos elementos pueden resumirse del siguiente modo:

- i) el derecho de huelga es un derecho del que deben gozar las organizaciones de trabajadores(sindicatos, federaciones y confederaciones);*
- ii) en tanto que uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores para defender sus intereses a través de sus organizaciones; deben limitarse las categorías de trabajadores a las que pueden privarse de este derecho; y las restricciones a su ejercicio que pueden imponerse en las legislaciones;*
- iii) el objetivo de las huelgas debe consistir en promover y defender los intereses económicos y sociales de los trabajadores; y*
- iv) el ejercicio legítimo del derecho de huelga no puede dar lugar a sanciones de ningún tipo, lo cual equivaldría a actos de discriminación antisindical. En consecuencia, sin perjuicio de las restricciones autorizadas, la prohibición general de la huelga es incompatible con el Convenio, aun cuando los órganos de control acepten la prohibición de las huelgas salvajes. Además, la Comisión considera que debería reconocerse el derecho de huelga a las federaciones y confederaciones, ya que son ellas las que frecuentemente las convocan. En consecuencia, las legislaciones que niegan este derecho a las federaciones y confederaciones no son compatibles con el Convenio”.*

POSICION DE LOS EMPLEADORES

Los Empleadores afirmaron, entre otros aspectos, que “*la OIT enfrentaba hoy una crisis de múltiples aspectos en cuanto a la interpretación del derecho de huelga en relación con el Convenio núm. 87... Esto es hoy más que solo una cuestión relativa al Estudio General dado que afecta a los casos del Convenio núm. 87 que han de ser objeto de examen en la Comisión de la Conferencia. La ausencia de un derecho de huelga que figure expresamente en el Convenio núm. 87 significa que la Comisión de Expertos está efectivamente formulando políticas, una actividad ajena a su mandato...*”, lo cual era algo que los Empleadores no podían aceptar.

CUESTIONAN



MANDATO DE LA
CEACYR



HUELGA EN EL
C87

POSICIÓN DE LOS TRABAJADORES

El Grupo de los Trabajadores reiteró su respeto por la independencia de la Comisión de Expertos y su mandato y función en el sistema de control de la OIT, y subrayó que la Comisión de Expertos no tenía un rango inferior a la CAN y, por lo tanto, no era supervisada por la CAN.

El Grupo de los Trabajadores reconoció la posición que la Comisión de Expertos mantiene desde hace mucho tiempo en relación con el alcance y el significado del Convenio núm. 87 en el sentido de que incluye el derecho de huelga.

El derecho a la huelga es un COROLARIO de la libertad sindical, es parte del “programa” de los sindicatos, es un derecho habilitante de otros derechos.

CATEGORÍAS DE PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

1 Libertad de asociación y libertad sindical.	2 Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.	3 Abolición efectiva del trabajo infantil.	4 Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.	5 Protección efectiva de condiciones en un entorno de trabajo seguro y saludable.
---	---	--	--	---

New!

- Desde la Crisis, el conflicto se instaló en el Consejo de Administración, y se exploraron diversas formas de diálogo social, en particular las consultas tripartitas.
- Se acordó priorizar la reactivación de la CAN 2013, pero con la restricción expresa de poner un “paraguas” sobre el derecho a la huelga.

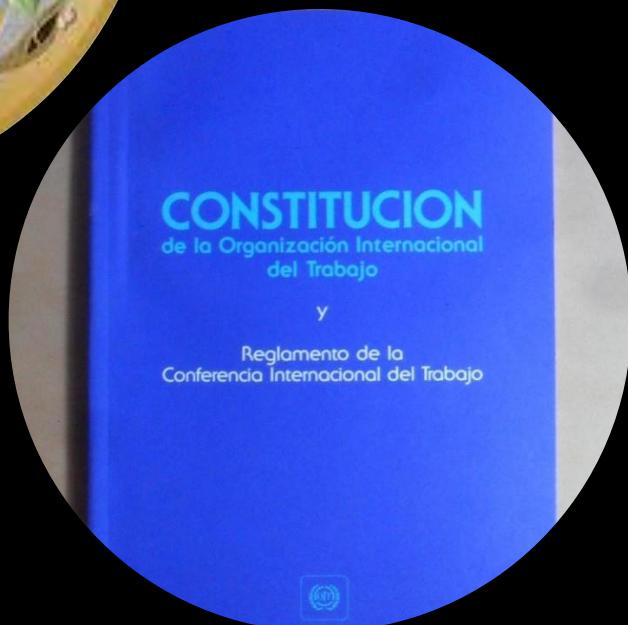
En la CIT de junio de 2013, se adoptó la lista de casos del CAS, se discutieron los casos y se llegó a conclusiones, pero algunas conclusiones sobre el C87 (6 de 9) incluían el siguiente descargo de responsabilidad: "El Comité no abordó el derecho de huelga en este caso ya que los empleadores no están de acuerdo con que exista un derecho de huelga reconocido en el Convenio núm. 87...".

- Desde 2012 en adelante, se apeló a todas las estrategias posibles para intentar superar el conflicto en el marco del diálogo social tripartito pero todas las iniciativas terminaron en vía muerta.

El Consejo de Administración de la OIT está compuesto por 56 miembros titulares (28 Gobiernos, 14 Empleadores y 14 Trabajadores) y por 66 miembros adjuntos (28 Gobiernos, 19 Empleadores y 19 Trabajadores), el peso gubernamental es definitorio.



FUERTE DETERIORO DE
LOS MECANISMOS DE
CONTROL DE LA OIT



MECANISMO CONSTITUCIONAL PARA LA INTERPRETACION DE CONVENIOS

- el artículo 37 proporciona el único mecanismo basado en la Constitución que garantiza la seguridad jurídica en materia de interpretación de los convenios y que la Constitución obliga, de acuerdo con el lenguaje explícito de la Constitución, a sus mandantes tripartitas a remitir cualquier cuestión o controversia relativa a la interpretación de los convenios a la Corte Internacional de Justicia o, posiblemente, a un tribunal interno.





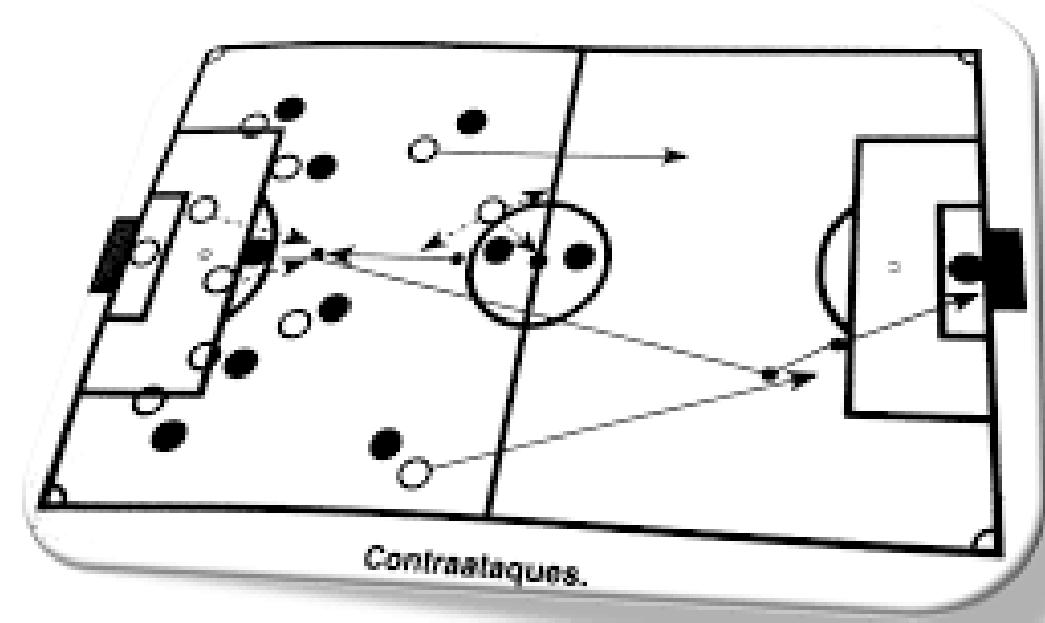
- En 2023 los trabajadores, apoyados por un considerable grupo de Gobiernos, solicitaron se remita la controversia a la Corte Internacional de Justicia para que se expida a través del mecanismo de la “*opinión consultiva*” sobre si el derecho a la huelga se encuentra contenido en el Convenio 87.
- La cuestión no es tan sencilla como parece, el **Consejo de Administración de la OIT** -órgano tripartito- debía aprobar una Resolución que ordene la remisión a la CIJ, y formular *la o las* preguntas que conforman el *tema desiderum*.
- La Oficina Internacional del Trabajo preparó un informe en el cual pone sobre la mesa la posibilidad de realizar 2 preguntas:
 - La primera se refería concretamente a solicitarle a la CIJ que expida su opinión sobre si el Convenio 87 contienen o no el derecho a la huelga.
 - La segunda pregunta pretendía que la CIJ se expida sobre si la Comisión de Expertos posee o no facultades interpretativas sobre las Normas Internacionales del Trabajo.



• EL CONTRAATAQUE DE LOS EMPLEADORES:

- Los empleadores no se quedaron con los brazos cruzados cuando vieron que los trabajadores estaban dispuestos a ir a la CIJ y presentaron al Director General de la OIT la petición para realizar una reunión extraordinaria del Consejo de Administración con el objeto de incluir urgentemente un punto normativo sobre el derecho a la huelga para la Conferencia de junio de 2024.

Traducido: Quieren evitar que se vaya a la CIJ y quieren que se discuta un “Protocolo” del Convenio 87 que regule los *límites y la extensión* del derecho a la huelga.



LA DECISION DE NOVIEMBRE DE 2023

- VAMOS A LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA
- VAMOS CON UNA SOLA PREGUNTA RELATIVA A LA PROTECCION DEL DERECHO A LA HUELGA EN EL C87
- VAMOS CON EL MECANISMO DE OPINION CONSULTIVA

“¿Está protegido el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones por el Convenio 87 (1948)?”



¿Qué es una Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia?

- Naturaleza: pronunciamiento jurídico no contencioso donde la CIJ interpreta el Derecho Internacional a solicitud de órganos de la ONU.
- Quién puede solicitarla: Asamblea General y Consejo de Seguridad; también órganos y organismos especializados autorizados por la AGNU (Carta art. 96).
- Finalidad: aclarar cuestiones jurídicas y orientar la acción de la ONU y sus agencias.
- Fuerza jurídica: no es vinculante, pero tiene alta autoridad persuasiva e influencia en la práctica estatal y de la ONU.
- Procedimiento: petición formal; escritos de Estados/organismos interesados; audiencias orales; deliberación y emisión en sesión pública.
- Diferencia con casos contenciosos: no resuelve disputas entre Estados ni impone obligaciones procesales a partes.





- La CIJ fija plazos: **16 mayo 2024** para **escritos** y **16 septiembre 2024** para **comentarios** a esos escritos.
- **Participación de Estados y organizaciones (abr-jun 2024)**
La CIJ autoriza a CSI, OIE, y otras organizaciones y países a participar en el procedimiento consultivo.
- **Fase escrita: 31 presentaciones**
- **Audiencias públicas orales (6–8 oct 2025)**



Dieciocho (18) Estados y cinco (5) organizaciones internacionales participaron en las audiencias orales, en el siguiente orden:

Oficina Internacional del Trabajo,
Confederación Sindical Internacional,
Organización Internacional de Empleadores,
Sudáfrica, Alemania, Australia, Bangladesh,
Colombia, Brasil, España, Indonesia,
Mauricio, México, Noruega, Panamá, Reino
Unido, Egipto, Uruguay, Somalia, Suiza,
Vanuatu,
la Alianza Cooperativa Internacional y
Business África.



- De los 18 Estados participantes en las audiencias, trece (13) manifestaron su apoyo a la opinión de larga data respecto a que el derecho de huelga está protegido en virtud del Convenio núm. 87 de la OIT. Se trata de: **Sudáfrica, Alemania, Australia, Colombia, Brasil, España, Mauricio, México, Noruega, Reino Unido, Uruguay, Somalia y Vanuatu**. La Alianza Cooperativa Internacional también se alineó con la CSI, con lo que el número total de participantes que apoyaban la posición de la CSI ascendió a 14,



1

ARGUMENTOS DE LA CSI

- La acción de huelga constituye una actividad de los trabajadores y sus organizaciones, en base al Artículo 3, leído conjuntamente con el Artículo 10 del Convenio núm. 87; y el derecho de huelga es **corolario de la libertad sindical** y del derecho de sindicalización, protegidos por el Convenio.



2

ARGUMENTOS DE LA CSI

- El derecho de huelga no es absoluto, sino que está regulado a nivel nacional (Artículo 8(1)), entendiéndose que la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de tal manera que menoscabe las garantías previstas por el Convenio (Artículo 8(2)).



3

ARGUMENTOS DE LA CSI

- Una lectura adecuada de los documentos preparatorios al Convenio núm. 87 revela que el derecho de huelga no estaba ni previsto para una codificación exhaustiva ni tampoco excluido del Convenio.



Corte Interamericana de Derechos Humanos

Inter American Court of Human Rights



CONFEDERACIÓN SINDICAL DE
TRABAJADORES/AS DE LAS AMÉRICAS

- **APORTE ARGUMENTAL DE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:**
-

- ***“La protección de los derechos humanos laborales debe ser amplia e incluye al derecho a la huelga”.***
- **OC 27/21**

- La huelga no se encuentra “literalmente” contemplada en el Convenio 87.

-
- Los Expertos no poseen capacidad interpretativa.
 - La regulación de la huelga es una competencia no delegada por los gobiernos en el C87 y corresponde ejercerla en el plano nacional.
 - Especialmente, los países que argumentaron en contra, hicieron incapié en la capacidad de regular la huelga en los servicios públicos.



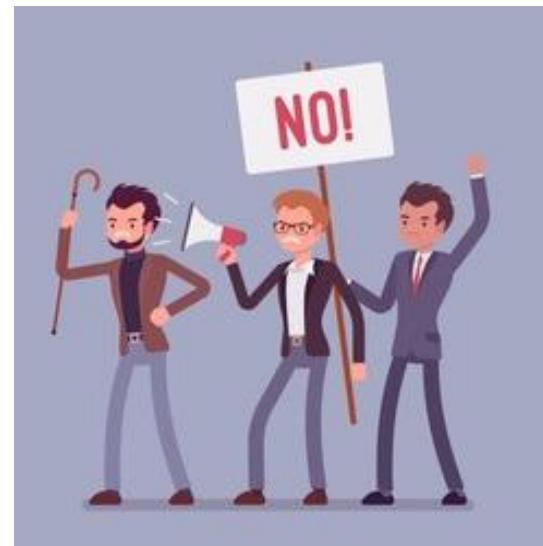
Giorgia Meloni



Donald Trump



Javier Milei





- Si bien la CIJ no tiene plazos establecidos para expedirse, se espera que el resultado se de ha conocer en la próxima primavera europea.
- El resultado seguramente abrirá un nuevo proceso de debates en el Consejo de Administración de la OIT, e impactará especialmente en el trabajo de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y en la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT.
- Nadie puede suponer que los empleadores se allanen al reconocimiento del derecho a la huelga si la CIJ decide favorablemente a la posición de los trabajadores.
- Todo esto en un contexto de acoso de la extrema derecha al multilateralismo, máxima presión económica y política de EEUU sobre la OIT, y el debate del futuro Convenio sobre el Trabajo Decente en la Economía de Plataformas.

- **Definición estricta (núcleo duro):** solo son “servicios esenciales” aquellos **cuya interrupción pondría en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de toda o parte de la población.** Esta fórmula es la que la CEACR consolidó y mantiene desde los años 80

EL PREVISIBLE CAMINO DE LOS EMPLEADORES: PROTOCOLO SOBRE LA HUELGA

Ampliar el concepto de esencialidad: Ej. Educación.

Fijar procesos obligatorios que dificulten la decisión de la huelga (votaciones previas).

Fijar la obligatoriedad de cumplir con servicios mínimos en porcentajes que mengüen el impacto de la huelga.

Sumar categorías nuevas en subgrupos: Ej trascendentales



DNU 70/2023 (21-dic-2023) – Modificación del art. 24 de la Ley 25.877

• Servicios mínimos obligatorios

- 75% de la prestación normal en **servicios esenciales**.
- 50% en “**actividades o servicios de importancia trascendental**”.

• Listado de “servicios esenciales” (en sentido estricto)

- a) **Sanitarios y hospitalarios** (incluye transporte y distribución de medicamentos, insumos y **servicios farmacéuticos**).
- b) **Producción, transporte, distribución y comercialización de agua potable, gas, otros combustibles y energía eléctrica**.
- c) **Telecomunicaciones** (incluye internet y **comunicaciones satelitales**).
- d) **Aeronáutica comercial y control de tráfico** aéreo y portuario (incluye balizamiento, dragado, amarre, **estiba y remolque**).
- e) **Servicios aduaneros y migratorios** y demás vinculados al comercio exterior.
- f) **Cuidado de menores y educación** de nivel guardería, preescolar, primario, secundario y educación especial.

• Listado de “actividades de importancia trascendental”

- a) **Producción de medicamentos/insumos** hospitalarios.
- b) **Transporte** marítimo, fluvial, terrestre y subterráneo de personas/mercaderías.
- c) **Radio y TV**.
- d) **Industrias continuas** (siderurgia, aluminio, química, cementera).
- e) **Industria alimenticia** (toda la cadena).
- f) **Materiales de construcción**, reparación de aeronaves/buques, **todos los servicios portuarios y aeroportuarios**, logística, **minería, frigoríficos, correos, distribución/comercialización de alimentos y bebidas, actividad agropecuaria** y su cadena.
- g) **Servicios bancarios y financieros, hotelería y gastronomía, comercio electrónico**.

h) **Producción de bienes/servicios** afectados a **compromisos de exportación. Creación de la “Comisión de Garantías”**

Órgano independiente (5 miembros) con facultad de **calificar** actividades **no listadas** como “esenciales” o “trascendentales” si:

- a) la extensión/duración del paro **pone en peligro vida, salud o seguridad**;
- b) se trata de **servicio público de importancia trascendental**;
- c) la interrupción **puede provocar crisis nacional aguda**;
- d) afecta **abastecimiento de productos críticos o metas de recaudación** asociadas al equilibrio fiscal.

También habilita **reglamentación** por el PEN y normas complementarias de la Autoridad de Aplicación. Argentina.gob.ar

Nota: Todo este bloque fue el **núcleo duro** de la reforma de huelga incorporada por el DNU 70/23 (Título IV, cap. IX). Luego, el **Capítulo laboral** de ese DNU fue declarado **inconstitucional** por la Cámara Nacional del Trabajo (30-ene-2024).



