



Consejo de Administración

349.^a ter reunión (extraordinaria), Ginebra, 11 de noviembre de 2023

Sección Institucional

INS

Fecha: 11 de octubre de 2023

Original: inglés

Primer punto del orden del día

Medidas que deben adoptarse en relación con la solicitud presentada por el Grupo de los Empleadores para incluir urgentemente un punto normativo sobre el derecho de huelga en el orden del día de la 112.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

Finalidad del documento

El presente documento ha sido elaborado a efectos de la reunión extraordinaria del Consejo de Administración convocada en virtud del párrafo 3.2.2 del Reglamento del Consejo de Administración tras la solicitud del Grupo de los Empleadores de incluir urgentemente un punto normativo sobre el derecho de huelga en el orden del día de la 112.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2024). Su finalidad es servir de informe de referencia para la discusión. Contiene información sobre el marco reglamentario de la OIT para inscribir un punto normativo en el orden del día de la Conferencia; la práctica de la OIT con respecto a la adopción de protocolos; un resumen del origen de la propuesta de inscribir un punto normativo sobre el derecho de huelga, y observaciones finales en las que se resumen las posibles repercusiones de lo anterior para el punto normativo propuesto. Se invita al Consejo de Administración a que tome nota de este informe de referencia y proporcione orientaciones sobre las medidas que deben adoptarse en relación con la propuesta de inscribir un punto normativo en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia (véase el proyecto de decisión en el párrafo 16).

Objetivo estratégico pertinente: Normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Resultado más pertinente: Resultado 2: Normas internacionales del trabajo y control reconocido y efectivo.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna en esta fase.

Repercusiones jurídicas: Ninguna en esta fase.

Repercusiones financieras: Ninguna en esta fase.

Seguimiento requerido: En función de la decisión del Consejo de Administración.

Unidad autora: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES).

Documentos conexos: [GB.349bis/INS/1](#); GB.349/INS/2.

► Índice

	Página
Introducción.....	5
Cronología	5
Informe de referencia de la Oficina.....	7
Proyecto de decisión	7
Anexo	9
Establecimiento de una norma sobre el derecho de huelga en forma de protocolo - Informe de referencia.....	9
I. Marco reglamentario para inscribir un punto normativo en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo	9
Inscripción de un punto normativo en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo	9
Preparación de una discusión normativa sobre un protocolo.....	10
Orden del día de las próximas reuniones de la Conferencia.....	11
II. Establecimiento de una norma que revista la forma de protocolo	12
A. Protocolos relativos a Convenios Internacionales del Trabajo en general	12
A.1. Naturaleza jurídica, finalidad y efectos de un protocolo	12
A.2. Presentación resumida de los protocolos de la OIT	13
Protocolo de 1982 relativo al Convenio sobre las plantaciones, 1958 (P110).....	13
Protocolo de 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (P89).....	13
Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (P81).....	14
Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (P147).....	15
Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (P155).....	16
Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (P29).....	17
III. Origen de la propuesta de elaboración de una norma sobre el derecho de huelga	18
IV. Consideraciones finales	24
Propósito y finalidad de un protocolo de la OIT sobre el derecho de huelga	24
Una relación sinérgica entre la función de control independiente de la Comisión de Expertos y la función normativa de la Conferencia.....	25
Proceso y calendario para la adopción	26
V. Observaciones finales	27

► Introducción

1. En virtud de lo dispuesto en la Constitución de la OIT y el Reglamento del Consejo de Administración, se puede convocar una reunión extraordinaria del Consejo de Administración cuando lo solicite por escrito un número mínimo de miembros titulares del Consejo de Administración o cuando la persona que ejerza la presidencia de dicho órgano lo estime necesario.
2. En particular, en el párrafo 8 del artículo 7 de la Constitución se establece que:

Se celebrará una reunión extraordinaria [del Consejo de Administración] cuando lo soliciten por escrito por lo menos dieciséis miembros del Consejo de Administración.
3. Además, en el párrafo 3.2.2 del Reglamento del Consejo de Administración se establece que:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 7 de la Constitución de la Organización, quien ejerza la presidencia podrá convocar, tras consultarlo con quienes ejerzan las vicepresidencias, una reunión extraordinaria, cuando lo estime necesario, y estará obligado a convocarla cuando así lo soliciten por escrito dieciséis miembros del Grupo Gubernamental o doce miembros del Grupo de los Empleadores o doce miembros del Grupo de los Trabajadores.
4. Por consiguiente, la celebración de una reunión extraordinaria es obligatoria cuando así lo soliciten por escrito 16 miembros titulares, independientemente del grupo al que pertenezcan, o 16 miembros titulares del Grupo Gubernamental o 12 miembros titulares del Grupo de los Empleadores o 12 miembros titulares del Grupo de los Trabajadores; o bien es voluntaria cuando la convoque quien ejerza la presidencia en virtud de su facultad discrecional ¹.
5. Hasta la fecha, se han convocado tres reuniones extraordinarias, a saber, en septiembre de 1932, en octubre de 1935 y en mayo de 1970, todas ellas en virtud de la facultad discrecional de quien ejercía la presidencia del Consejo de Administración ².

► Cronología

6. En una comunicación de fecha 12 de septiembre de 2023, dirigida al Presidente del Consejo de Administración, los 14 miembros titulares del Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración solicitaron la celebración de una reunión extraordinaria en virtud del párrafo 3.2.2 del Reglamento del Consejo de Administración de la OIT a fin de tomar una decisión sobre la inclusión urgente de un punto normativo sobre el derecho de huelga en el orden del día de la 112.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2024).
7. Más concretamente, el Grupo de los Empleadores propuso que la Conferencia adoptara un protocolo relativo al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Este se centraría en el derecho de huelga o, de forma más amplia,

¹ Para consultar más información a este respecto, véase la [Nota de la Oficina](#) sobre el origen y la evolución de las disposiciones aplicables a las reuniones extraordinarias del Consejo de Administración.

² Para consultar más información a este respecto, véase la [Nota de la Oficina](#) sobre la práctica establecida con respecto a las reuniones extraordinarias del Consejo de Administración.

en las acciones colectivas³. La adopción del protocolo permitiría determinar con autoridad el alcance y los límites del derecho de huelga en el contexto del Convenio núm. 87. Las obligaciones derivadas del protocolo pasarían a ser vinculantes para las partes en el Convenio que ratificaran el protocolo. De esta forma, la adopción del protocolo resolvería la actual controversia sobre las interpretaciones del derecho de huelga.

8. En la comunicación de los miembros del Grupo de los Empleadores también se indicaba que la adopción de un protocolo relativo al Convenio núm. 87 sobre el derecho de huelga demostraría que es posible alcanzar una solución duradera para resolver el conflicto sobre las interpretaciones del derecho de huelga mediante el diálogo en el seno de las estructuras tripartitas de la OIT y que no era necesario recurrir a la Corte Internacional de Justicia.
9. La Vicepresidenta empleadora entregó dicha comunicación al Grupo de Selección del Consejo de Administración en una reunión que este mantuvo el 13 de septiembre de 2023 con objeto de debatir la celebración de una reunión extraordinaria para abordar una solicitud del Grupo de los Trabajadores y de 36 Gobiernos a fin de remitir urgentemente la controversia relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 con respecto al derecho de huelga a la Corte Internacional de Justicia para su resolución, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución⁴.
10. En su comunicación, los miembros del Grupo de los Empleadores pidieron que la reunión extraordinaria sobre la posible adopción de un protocolo relativo al Convenio núm. 87 sobre el derecho de huelga se organizara antes de la celebración de la reunión extraordinaria solicitada por el Grupo de los Trabajadores y 36 Gobiernos, con el fin de garantizar que la posibilidad de establecer una norma sobre el derecho de huelga no quedara obsoleta por la remisión del asunto a la Corte Internacional de Justicia.
11. Mediante carta circular de fecha 15 de septiembre de 2023, el Director General informó a todos los Estados Miembros de la solicitud del Grupo de los Empleadores y de la decisión del Grupo de Selección.
12. El 25 de septiembre de 2023, la Oficina recibió una nota verbal de la Misión Permanente de la República de Türkiye ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, en la que acogía con beneplácito la solicitud de celebrar una reunión extraordinaria para abordar la cuestión de la inclusión de un punto normativo relativo al derecho de huelga en el orden del día de la 112.^a reunión de la Conferencia y la preparación de un protocolo relativo al Convenio núm. 87, y añadía que el principal objetivo del protocolo sería establecer parámetros precisos y que sienten autoridad sobre el alcance y las limitaciones del derecho de huelga, resolviendo así definitivamente el desacuerdo actual. Esta nota verbal fue transmitida a todos los Estados Miembros mediante una carta circular del Director General de fecha 26 de septiembre de 2023.
13. El 28 de septiembre de 2023, el Grupo de Selección tripartito decidió que la reunión extraordinaria para examinar la solicitud del Grupo de los Empleadores se celebrara el 11 de noviembre. Mediante carta circular de fecha 29 de septiembre de 2023, el Director General informó a todos los Estados Miembros de la decisión del Grupo de Selección.

³ Cabe recordar que, en su declaración conjunta de 2015, el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores se refirieron al derecho de emprender acciones colectivas. Sobre la base de una serie de comentarios pertinentes de los órganos de control de la OIT y de varias legislaciones nacionales, cabe entender que el término «acción colectiva» abarca: i) diferentes tipos de acciones de huelga realizadas por los trabajadores y sus organizaciones en función de sus modalidades (lo que incluye, por ejemplo, huelgas de brazos caídos, de trabajo lento, de celo, etc.), y/o ii) tanto las acciones de huelga de los trabajadores y sus organizaciones como los cierres patronales de los empleadores.

⁴ La cronología de los hechos se explica en detalle en el documento GB.349bis/INS/1, párrs. 6 a 21.

► Informe de referencia de la Oficina

14. En este contexto, se examinará la solicitud del Grupo de los Empleadores durante la reunión extraordinaria del Consejo de Administración. Esta reunión extraordinaria brindará la oportunidad de mantener un amplio intercambio de opiniones y adoptar una decisión fundamentada considerando su finalidad, su propósito y el calendario propuesto.
15. Por consiguiente, la Oficina ha preparado un informe de referencia para facilitar las deliberaciones del Consejo de Administración. En dicho informe se proporciona información sobre: i) el marco reglamentario de la OIT para inscribir un punto normativo en el orden del día de la Conferencia; ii) la práctica de la OIT con respecto a la adopción de protocolos; iii) un resumen del origen de la propuesta de un punto normativo sobre el derecho de huelga; iv) consideraciones finales sobre las posibles repercusiones del punto normativo propuesto, y v) observaciones finales.

► Proyecto de decisión

16. **En relación con la solicitud presentada por el Grupo de los Empleadores y la República de Türkiye para incluir urgentemente un punto normativo sobre el derecho de huelga en el orden del día de la 112.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2024), el Consejo de Administración decide**
[la decisión se adoptará al final de la reunión extraordinaria].

► Anexo

Establecimiento de una norma sobre el derecho de huelga en forma de protocolo - Informe de referencia

I. Marco reglamentario para inscribir un punto normativo en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo

Inscripción de un punto normativo en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo

1. La propuesta de incluir un punto normativo en el orden del día de la 112.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2024) debe examinarse a la luz del marco jurídico y de procedimiento para la inscripción de un punto normativo en el orden del día de la Conferencia que se establece en la Constitución, en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo y en el Reglamento del Consejo de Administración ¹.
2. La principal responsabilidad de establecer el orden del día de la Conferencia recae en el Consejo de Administración. Las propuestas para inscribir un punto en el orden del día de las reuniones de la Conferencia deben examinarse en dos reuniones sucesivas del Consejo de Administración, a menos que desde la primera haya asentimiento unánime de inscribir el punto considerado (párrafo 5.1.1 del Reglamento del Consejo de Administración).
3. En los párrafos 54 a 56 de la nota introductoria del Reglamento del Consejo de Administración se establece lo siguiente:
 54. Los puntos que han de figurar en el orden del día de la Conferencia se inscriben en dos reuniones sucesivas del Consejo de Administración, de manera que la decisión final pueda adoptarse dos años antes de la fecha de apertura de la reunión de la Conferencia.
 55. La primera etapa de la discusión, que se mantiene en la reunión de noviembre, apunta en principio a determinar los temas entre los cuales cabría elegir. Para ello, el Consejo de Administración se basa en un documento que contiene toda la información necesaria sobre las cuestiones propuestas por el Director General.
 56. La segunda etapa de la discusión, que se celebra en la reunión de marzo, apunta a la adopción de una decisión definitiva. En el documento que fundamenta esta discusión se abordan los puntos adicionales que haya propuesto el Consejo de Administración en la primera etapa de la discusión. Si no se puede adoptar una decisión en la reunión de marzo, todavía es posible adoptar una decisión definitiva en la reunión siguiente del mes de noviembre. Sin embargo, a fin de garantizar una preparación completa por parte de la Oficina, esta tercera discusión debería seguir siendo excepcional.
4. A menos que el Consejo de Administración adopte otra decisión, se considera que los puntos normativos han sido sometidos a la Conferencia para ser objeto de doble discusión (párrafo 5.1.4 del Reglamento del Consejo de Administración). En el párrafo 5.1.5 del Reglamento del Consejo de Administración, se establece que, en casos de especial urgencia o cuando lo justifiquen otras circunstancias especiales, el Consejo de Administración podrá, por

¹ Véanse [Constitución de la OIT](#), art. 14, 1); [Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo](#), arts. 44 a 52; [Reglamento del Consejo de Administración](#), art. 5.1, así como [Nota introductoria](#) del Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración, párrs. 54 a 56.

mayoría de tres quintos de los votos emitidos, decidir que una cuestión sea sometida a la Conferencia para ser objeto de simple discusión con miras a la adopción de un convenio o una recomendación. Hasta la fecha, con la excepción del Protocolo de 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89), todos los protocolos han sido adoptados utilizando el procedimiento de simple discusión en la Conferencia.

Preparación de una discusión normativa sobre un protocolo

5. Los puntos normativos suelen inscribirse en el orden del día de la Conferencia más de dos años antes del inicio de la reunión de la Conferencia en la que deben examinarse, debido a los plazos específicos aplicables a las etapas preparatorias de los procedimientos de simple o doble discusión establecidos en el Reglamento de la Conferencia (artículos 45 y 46 del Reglamento de la Conferencia). Tal como se detalla más adelante, esas etapas preparatorias incluyen la elaboración de un informe preliminar sobre la legislación y la práctica nacionales, así como un cuestionario; la comunicación de las respuestas de los mandantes, y la elaboración de un nuevo informe de la Oficina con un proyecto de conclusiones que, en principio, sirve de base para la primera discusión de la Conferencia.
6. Con arreglo a lo dispuesto en los artículos 45 y 46 del Reglamento de la Conferencia, cuando se inscribe un punto normativo en el orden del día de la Conferencia para ser objeto de simple o doble discusión, la Oficina debe preparar lo antes posible un informe preliminar en el que se expongan la legislación y la práctica en los diferentes países y cualquier otra información útil, junto con un cuestionario en el que se pide a los Gobiernos que consulten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completarlo y justifiquen sus respuestas. La Oficina debe transmitir el informe y el cuestionario a los Gobiernos con tiempo suficiente para que lleguen a poder de estos dieciocho meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de celebrarse la primera discusión. Las respuestas deben llegar a la Oficina tan pronto como sea posible, y en todo caso once meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de celebrarse la primera discusión. Basándose en las respuestas recibidas, la Oficina debe preparar un nuevo informe en el que se indiquen las principales cuestiones que ha de considerar la Conferencia. La Oficina debe transmitir este informe a los Gobiernos lo antes posible y se esforzará por que el informe llegue a poder de estos cuatro meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de celebrarse la primera discusión.
7. Puede consultarse una presentación detallada, en forma de diagrama, sobre el calendario reglamentario de una discusión normativa [aquí](#).
8. Estas disposiciones se aplicarán solamente en caso de que la cuestión haya sido inscrita en el orden del día de la Conferencia veintiséis meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse si se utiliza el procedimiento de simple discusión (párrafo 4 del artículo 45 del Reglamento de la Conferencia) o dieciocho meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia si se utiliza el procedimiento de doble discusión (párrafo 5 del artículo 46 del Reglamento de la Conferencia).
9. Si el punto normativo ha sido inscrito en el orden del día de la Conferencia con menos de veintiséis meses de anticipación en el caso de simple discusión, o con menos de dieciocho meses de anticipación en el caso de doble discusión, el Consejo de Administración aprobará un programa de plazos reducidos.
10. La última vez que el Consejo de Administración aprobó un programa de plazos reducidos para examinar la posible adopción de un protocolo mediante un procedimiento de simple discusión fue en marzo de 2013 (GB.317/PV, párrafo 25, b)). En dicha ocasión decidió inscribir en el orden

del día de la reunión de la Conferencia de 2014 un punto normativo a fin de complementar el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), lo que dio lugar a la adopción del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Otro ejemplo fue la aprobación por parte del Consejo de Administración de un programa de plazos reducidos en marzo de 2002 (GB.283/PV, página I/7 y GB.283/16/3). En dicha ocasión decidió inscribir en el orden del día de la reunión de la Conferencia de 2003 un punto normativo con miras a examinar la posible adopción de un protocolo relativo al Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 1958 (núm. 108), que dio lugar a la adopción del Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003, en su versión enmendada (núm. 185).

11. De acuerdo con los registros de la OIT, no se ha completado ningún proceso de elaboración de normas conducente a la adopción de un protocolo en un plazo inferior a los catorce a quince meses desde la fecha de inscripción del punto normativo en el orden del día de la Conferencia, salvo en el caso del Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147), que se preparó en una conferencia técnica anterior.

Orden del día de las próximas reuniones de la Conferencia

12. En el marco del segundo punto de su Sección Institucional, el Consejo de Administración examina las propuestas para el orden del día de la Conferencia sobre la base de un enfoque estratégico y coherente que aprobó en su 322.^a reunión (octubre-noviembre de 2014)².
13. En su 341.^a reunión (marzo de 2021), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 112.^a y la 113.^a reuniones de la Conferencia (2024 y 2025) un punto sobre la protección de la seguridad y salud en el trabajo frente a los peligros biológicos (discusión normativa - doble discusión)³.
14. Tal como se indica en el documento GB.349/INS/2, que se examinará en la 349.^a reunión (octubre-noviembre de 2023), el Consejo de Administración completó el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia en su 344.^a reunión (marzo de 2022). En dicha ocasión, el Consejo de Administración decidió inscribir un punto de discusión general sobre el trabajo decente y la economía del cuidado⁴.
15. En su 347.^a reunión (marzo de 2023), el Consejo de Administración completó el orden del día de la 113.^a reunión de la Conferencia (2025) con la adición de un punto normativo sobre la economía de plataformas y de un punto de discusión general sobre enfoques innovadores para combatir la informalidad y promover transiciones hacia la formalidad a fin de fomentar el trabajo decente⁵.
16. En su 349.^a reunión (octubre-noviembre de 2023), se invita al Consejo de Administración a que examine la posibilidad de inscribir en el orden del día, ya sea de la 114.^a reunión de la Conferencia (junio de 2026) o de la 115.^a reunión de la Conferencia (junio de 2027), un punto normativo sobre la refundición de los instrumentos relativos a los peligros químicos, con arreglo al procedimiento de doble discusión. Habida cuenta de los plazos reglamentarios anteriormente expuestos, para inscribir un punto normativo sobre la refundición de los instrumentos relativos a los peligros químicos, con arreglo al procedimiento de doble discusión, en el orden del día de la 114.^a reunión

² GB.322/PV, párr. 17, y GB.322/INS/2, párrs. 11 a 19.

³ GB.341/INS/3/1 (Rev. 2)/Decisión.

⁴ GB.344/INS/3/1 y GB.344/INS/3/1/Decisión.

⁵ GB.347/INS/2/1 y GB.347/INS/2/1/Decisión.

de la Conferencia (junio de 2026), el Consejo de Administración debería tomar una decisión, a más tardar, en su 350.ª reunión (marzo de 2024) ⁶.

II. Establecimiento de una norma que revista la forma de protocolo

A. Protocolos relativos a Convenios Internacionales del Trabajo en general

A.1. Naturaleza jurídica, finalidad y efectos de un protocolo

17. Los protocolos son tratados internacionales que están sujetos a la ratificación de los Estados Miembros de la OIT. Cada protocolo está vinculado a un convenio existente. Los protocolos entran en vigor en virtud de las condiciones establecidas en sus disposiciones finales y crean obligaciones jurídicas para los Estados ratificantes sin efecto retroactivo. Están sujetos a las mismas obligaciones de presentación de memorias que los convenios a los que están vinculados y pueden dar lugar a procedimientos de queja y reclamación ⁷.
18. Un protocolo solo puede ser ratificado por aquellos Estados que ya están obligados por el convenio al que está vinculado el protocolo. En cuanto a los Estados que decidan no ratificar el protocolo, seguirán estando obligados por las disposiciones del convenio correspondiente en su forma original. Esta disposición está en consonancia con el artículo 40, 4) de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados, que estipula que «el acuerdo en virtud del cual se enmienda el tratado no obligará a ningún Estado que sea ya parte en el tratado, pero no llegue a serlo en ese acuerdo».
19. La principal ventaja de un protocolo es que tiene un ámbito de aplicación circunscrito y preserva las ratificaciones del Convenio al que está vinculado, el cual sigue abierto a nuevas ratificaciones. Es un instrumento sencillo y flexible, especialmente útil para modificar parcialmente o completar una parte específica o un número limitado de disposiciones de un Convenio existente.
20. Hasta la fecha, la OIT ha adoptado seis protocolos relativos a convenios internacionales del trabajo. El primero se adoptó en 1982 con el objetivo de revisar el Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm.110). La idea era introducir enmiendas de alcance limitado en un formato simplificado, que hiciese innecesario elaborar un nuevo convenio o reproducir todo el texto del Convenio ⁸.
21. Esta innovación tiene su origen en el [informe de 1979 del Grupo de Trabajo Ventejol](#) sobre la revisión de normas. Antes de 1982, el único método para revisar total o parcialmente los convenios era redactar un nuevo convenio con arreglo a un procedimiento de simple o de doble discusión en el marco de la Conferencia. De hecho, todos los ejercicios de revisión desde 1950 han seguido el procedimiento general utilizado para la adopción de nuevas normas.

⁶ GB.349/INS/2, párr. 15.

⁷ OIT, [Intensificar la lucha contra el trabajo forzoso](#), ILC.103/IV/1, 2014, 73; y [Actas Provisionales](#) núm. 9 (Rev.), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, párr. 580.

⁸ OIT, [Revisión del Convenio sobre las plantaciones \(núm. 110\) y de la Recomendación sobre las plantaciones \(núm. 110\), 1958](#), Informe VII (2), 25; e «[Informe de la Comisión de Plantaciones](#)», [Actas Provisionales](#) núm. 18, Conferencia Internacional del Trabajo, 1982, 68.ª reunión, párr. 9.

A.2. Presentación resumida de los protocolos de la OIT

22. A continuación, se pasa brevemente revista a los seis protocolos adoptados por la OIT. El objetivo es hacer un balance de las prácticas anteriores en relación con la finalidad y el contenido de los protocolos, así como con el calendario y el proceso de adopción de los mismos. Esta evaluación servirá de base a las consideraciones finales que se exponen al final del informe.

Protocolo de 1982 relativo al Convenio sobre las plantaciones, 1958 (P110)

23. **Finalidad y contenido:** El Protocolo tiene por objetivo modificar el ámbito de aplicación del Convenio núm. 110 de manera que los Estados Miembros puedan, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, excluir de la aplicación del Convenio a las empresas cuya superficie no exceda de 5 hectáreas, y que durante un año civil no hayan empleado en ningún momento más de diez trabajadores.
24. **Proceso de adopción:** en su 214.^a reunión (noviembre de 1980), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 68.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1982) un punto relativo a la revisión parcial del Convenio núm. 110 para examinarlo con arreglo al procedimiento de simple discusión. Se preparó un informe sobre la legislación y la práctica junto con un cuestionario que se enviaron con tiempo suficiente para que obraran en poder de los Gobiernos por lo menos doce meses antes de la apertura de la 68.^a reunión. Las respuestas debían enviarse a más tardar el 2 de octubre de 1981. No se adoptó un programa de plazos reducidos dado que el punto se inscribió en el orden del día conforme a los plazos establecidos en el Reglamento de la Conferencia ⁹.
25. **Ratificación:** hasta la fecha, el Protocolo ha sido ratificado por dos de los diez Estados Miembros que siguen estando obligados por el Convenio núm. 110.

Protocolo de 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (P89)

26. **Finalidad y contenido:** el Protocolo tiene por objetivo ampliar las posibilidades de exención de la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria e introducir modificaciones en la duración del periodo nocturno previsto, como se contempla en el Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89). Se consideró que esto era necesario para tener en cuenta la evolución del papel de la mujer en el mundo del trabajo y el fuerte aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo en los 42 años transcurridos desde la adopción del Convenio. Las exenciones dependen de la elaboración de políticas consensuales que impliquen un equilibrio entre, por una parte, las medidas que limitan la libertad de la mujer para elegir sus horarios de trabajo y que reducen su capacidad

⁹ En ese momento, el artículo 38, párrafo 1, estaba redactado en los siguientes términos:

Cuando una cuestión deba ser tratada de acuerdo con el procedimiento de simple discusión, la Oficina Internacional del Trabajo enviará a los Gobiernos, con tiempo suficiente para que llegue a su poder doce meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión, un breve informe en que se expongan la legislación y la práctica en los diferentes países, junto con un cuestionario redactado con miras a la preparación de convenios y recomendaciones. En el cuestionario se solicitará de los Gobiernos que motive sus respuestas. Estas deberán llegar a la Oficina tan pronto sea posible y en todo caso ocho meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión.

El artículo 38, párrafo 3, dispone lo siguiente:

Estas disposiciones se aplicarán solamente en caso de que la cuestión haya sido inscrita en el orden del día de la Conferencia dieciocho meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse.

para competir con el hombre en el mercado laboral y, por otra, las medidas encaminadas a proporcionar una protección adaptada estrictamente para responder a una necesidad demostrada de protección en determinados contextos ¹⁰. En una reunión de expertos que precedió a la adopción del Protocolo, se subrayó la complejidad del tema que entraña valores contrapuestos, así como doctrinas jurídicas opuestas sobre la prevención de la discriminación en el empleo y el fomento de la seguridad y la salud de los trabajadores. El Protocolo se adoptó paralelamente al Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171) a fin de tratar de conciliar los diferentes intereses y doctrinas en una política coherente ¹¹. El Protocolo sirvió para flexibilizar las prohibiciones de trabajo nocturno de las mujeres, pero preservando al mismo tiempo las restricciones que aún se consideraban válidas en determinados contextos. Para los países que estaban dispuestos a avanzar hacia un enfoque centrado en la igualdad de trato entre mujeres y hombres, el Convenio núm. 171 establecía medidas de protección para todos los trabajadores nocturnos sin discriminación, incluso en relación con muchos aspectos de especial interés para las mujeres.

27. **Proceso de adopción:** en su [238.ª reunión](#) (noviembre de 1987), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 76.ª reunión de la Conferencia (1989) la cuestión del trabajo nocturno para examinarla con arreglo al procedimiento de doble discusión. Se preparó un informe sobre la legislación y la práctica junto con un cuestionario que se enviaron con tiempo suficiente para que obraran en poder de los Gobiernos por lo menos doce meses antes de la apertura de la 76.ª reunión. Las respuestas debían enviarse a más tardar el 6 de octubre de 1988. No se adoptó un programa de plazos reducidos dado que el punto se inscribió en el orden del día conforme a los plazos establecidos en el Reglamento de la Conferencia.
28. **Ratificación:** El Protocolo ha sido ratificado por 3 de los 44 Estados Miembros que siguen estando obligados por el Convenio núm. 89.

Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (P81)

29. **Finalidad y contenido:** el Protocolo amplía el ámbito de aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) a todas las clases de lugares de trabajo que no se consideran industriales o comerciales. Se sintió la necesidad de asegurar que el sector de los servicios no comerciales estuviera sujeto a un sistema de inspección del trabajo que fuera «igualmente eficaz e imparcial», y de armonizar el ámbito de aplicación del Convenio núm. 81 con el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), que son aplicables a todas las ramas de actividad económica. La experiencia tras la adopción del Convenio había mostrado claramente que muchas de las inquietudes manifestadas inicialmente con relación a los costos y a las dificultades que supone la inspección en el sector de los servicios no comerciales no son insuperables e incluso pueden ser infundadas ¹².
30. **Proceso de adopción:** En su [258.ª reunión](#) (noviembre de 1993), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 82.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1995) la cuestión de la ampliación del Convenio núm. 81 a las actividades del sector de los servicios no comerciales para examinarla con arreglo al procedimiento de simple

¹⁰ OIT, *Trabajo nocturno de las mujeres en la industria*, Informe III (Parte IB), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, 2001, párr. 24.

¹¹ OIT: *Reunión de expertos sobre medidas especiales de protección para las mujeres e igualdad de oportunidades y de trato*, MEPMW/1989/7, 1.

¹² OIT, *Ampliación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), a las actividades del sector de los servicios no comerciales*, Informe VI (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 82.ª reunión, 1995, 38.

discusión. Se preparó un informe sobre la legislación y la práctica junto con un cuestionario que se enviaron con tiempo suficiente para que obraran en poder de los Gobiernos por lo menos doce meses antes de la apertura de la 82.^a reunión. Las respuestas debían enviarse a más tardar el 30 de septiembre de 1994. No se adoptó un programa de plazos reducidos dado que el punto se inscribió en el orden del día conforme a los plazos establecidos en el Reglamento de la Conferencia.

31. **Ratificación:** hasta la fecha, el Protocolo ha sido ratificado por 12 de los 148 Estados Miembros que siguen estando obligados por el Convenio núm. 81.

Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (P147)

32. **Finalidad y contenido:** el Protocolo tenía por objetivo actualizar el Convenio mediante la revisión parcial de su anexo sobre la base de las conclusiones de la Reunión tripartita sobre normas marítimas del trabajo que se había celebrado dos años antes, en 1994. En el anexo del Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147) se enumeraban las normas que los Estados ratificantes tenían que aplicar en el contexto marítimo. Exigía que hubiese una «equivalencia sustancial» en la aplicación de las normas enumeradas, en la medida en que los Estados Miembros no estuviesen obligados por otro concepto a dar efecto a sus disposiciones, en particular al haber ratificado esos instrumentos. En el Protocolo se reemplazó la lista de convenios del anexo por convenios actualizados sobre seguridad social, documentos de identidad, repatriación de la gente de mar, etc. La revisión se basó, entre otras cosas, en las enseñanzas extraídas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en el contexto de su labor de control periódico de la aplicación del Convenio mediante el examen de las memorias presentadas en virtud del artículo 22 y del artículo 19 de la Constitución para la realización del Estudio General de 1990 ¹³.
33. **Proceso de adopción:** en su 262.^a reunión (marzo-abril de 1995), el Consejo de Administración examinó el informe de la Reunión tripartita sobre normas marítimas del trabajo (noviembre-diciembre de 1994) y decidió inscribir un punto sobre la revisión parcial del Convenio núm. 147 en el orden del día de la 84.^a reunión (marítima) de la Conferencia que se celebraría en enero de 1996. En aquel momento, se consideró que el punto del orden del día propuesto ya se había examinado en una conferencia técnica preparatoria en el sentido de la disposición aplicable del Reglamento de la Conferencia ¹⁴. Como resultado, en lugar de enviar a los Gobiernos un informe y un cuestionario, se solicitó a la Oficina que redactase un informe definitivo basándose en la labor de la Reunión tripartita. La 84.^a reunión (marítima) de la Conferencia tuvo lugar en octubre de 1996.
34. **Ratificación:** hasta la adopción del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006) que revisó el Convenio núm. 147 y su Protocolo, el Protocolo había recibido 24 ratificaciones entre los 56 Estados parte del Convenio núm. 147. En su 111.^a reunión (junio de 2023), la Conferencia

¹³ OIT, *Revisión parcial del Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147)*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 84.^a reunión (marítima), 1996, 6 y 7.

¹⁴ El artículo 38, párrafo 4, dispone lo siguiente:

Si una cuestión del orden del día hubiere sido examinada por una conferencia técnica preparatoria, la Oficina podrá, según la decisión que al respecto haya adoptado el Consejo de Administración: a) enviar a los Gobiernos un informe resumido y un cuestionario, como lo dispone el párrafo 1 del presente artículo; o b) redactar directamente, basándose en la labor de la conferencia técnica preparatoria, el informe definitivo previsto en el párrafo 2 del presente artículo.

decidió retirar el Protocolo, que ya no estaba en vigor, puesto que entretanto había sido denunciado por todos los Estados Miembros ratificantes a raíz de la ratificación del MLC, 2006 ¹⁵.

Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (P155)

35. **Finalidad y contenido:** el Protocolo abordaba una importante laguna en la aplicación del Convenio núm. 155, a saber, la «ausencia de información fiable sobre la incidencia de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales es un importante obstáculo para frenar la escalofriante escalada de muertes y lesiones laborales que continúan produciéndose en todo el mundo» ¹⁶. Concretamente, el Protocolo complementaba el artículo 11 que da efecto al artículo 4 del Convenio núm. 155 al disponer que cada Estado ratificante deberá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, establecer y reexaminar periódicamente los requisitos y procedimientos para el registro y la notificación de los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales y, cuando sea procedente, los sucesos peligrosos, los accidentes de trayecto y los casos de enfermedades cuyo origen profesional es sospechoso y deberá también publicar anualmente estadísticas compiladas. La pertinencia y la importancia de las cuestiones abordadas en el Protocolo quedan de manifiesto por el hecho de que las tasas de lesiones profesionales se utilizan actualmente como meta para seguir de cerca los progresos logrados en la protección de los derechos laborales y la promoción de un entorno de trabajo seguro y sin riesgos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (meta 8.8 e indicador 8.8.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). Cuando la Conferencia clasificó los Convenios núms. 155 y 187 como instrumentos fundamentales en 2022, no lo hizo con respecto al Protocolo relativo al Convenio núm. 155, ni se examinó a fondo esa posibilidad en las discusiones que tuvieron lugar en la reunión de la Conferencia.
36. **Proceso de adopción:** en su [279.ª reunión](#) (noviembre de 2000), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 90.ª reunión de la Conferencia (2002) un punto sobre el registro y la notificación de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales para examinarlo con arreglo al procedimiento de simple discusión. Se envió un informe sobre la legislación y la práctica junto con un cuestionario a los Gobiernos en febrero de 2001 y las respuestas se recibieron hasta el 30 de septiembre de 2001. El Consejo de Administración aprobó un programa de plazos reducidos, como se prevé en el Reglamento de la Conferencia ¹⁷.
37. **Ratificación:** hasta la fecha, el Protocolo ha sido ratificado por 17 de los 75 Estados Miembros que siguen estando obligados por el Convenio núm. 155.

¹⁵ OIT, *Derogación de un convenio internacional del trabajo y retiro de cuatro convenios, un protocolo y 18 recomendaciones*, ILC.111/VII/1, 2023.

¹⁶ OIT, *Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y lista de la OIT relativa a las enfermedades profesionales*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002, 3.

¹⁷ A raíz de las [enmiendas al Reglamento adoptadas en 1994](#), el artículo 38, párrafo 3 dispone lo siguiente:

Estas disposiciones se aplicarán solamente en caso de que la cuestión haya sido inscrita en el orden del día de la Conferencia *veintiséis meses, por lo menos*, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse. Si la cuestión hubiere sido inscrita en el orden del día con menos de veintiséis meses de anticipación a la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse, incumbirá al Consejo de Administración aprobar un programa de plazos reducidos. Si la Mesa del Consejo de Administración considerare que es prácticamente imposible que el Consejo apruebe un programa detallado, podrá fijar, a su discreción, de acuerdo con el Director General, un programa de plazos reducidos.

Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (P29)

38. **Finalidad y contenido:** el Protocolo tiene por objetivo reforzar los esfuerzos tendentes a lograr la eliminación del trabajo forzoso mediante el establecimiento de normas que contemplen medidas de prevención, protección e indemnización, subsanando así las lagunas detectadas en cuanto a la aplicación. El Protocolo se basó en las enseñanzas extraídas por la Comisión de Expertos en el contexto de su labor de control de la aplicación del Convenio mediante el examen de las memorias presentadas en virtud del artículo 22 y del artículo 19 de la Constitución para la realización del Estudio General de 2012¹⁸. La discusión del Protocolo en la Conferencia fue precedida por la Reunión tripartita de expertos sobre el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral que se celebró en Ginebra del 11 al 15 de febrero de 2013, la cual a su vez tuvo su origen en una discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo celebrada en la 101.ª reunión de la Conferencia¹⁹. Un objetivo central del Protocolo ha consistido en abordar las formas contemporáneas de esclavitud y trata de personas que suscitan una preocupación internacional generalizada a pesar de la ratificación casi universal del Convenio núm. 29. Como se indicaba en el informe de Conferencia correspondiente, el trabajo forzoso impuesto por las autoridades estatales seguía siendo motivo de preocupación en algunos países, pero ese fenómeno era mucho menos persistente que el empleo de trabajo forzoso por particulares y empresas que operaban al margen del Estado de derecho²⁰. Por consiguiente, en el Protocolo se dispone que la definición de trabajo forzoso u obligatorio incluye la trata y que «las medidas mencionadas en el presente Protocolo deberán incluir actividades específicas para luchar contra la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio». Asimismo, complementa al Convenio núm. 29 al añadir disposiciones sobre la prevención del trabajo forzoso u obligatorio, y la protección, readaptación, acciones jurídicas y de reparación e indemnización de las víctimas. El Protocolo ha sido clasificado como instrumento fundamental. Sirve de base para una alianza mundial destinada a erradicar el trabajo forzoso, las formas modernas de esclavitud, la trata de seres humanos y el trabajo infantil en el marco de la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
39. **Proceso de adopción:** en su 317.ª reunión (marzo de 2013), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 103.ª reunión de la Conferencia (2014) un punto sobre el trabajo forzoso para examinarlo con arreglo al procedimiento de simple discusión. El Consejo de Administración aprobó un programa de plazos reducidos, como se prevé en el Reglamento de la Conferencia. Se tuvo que enviar a los Gobiernos un informe sobre la legislación y la práctica junto con un cuestionario antes del 15 de julio de 2013 y las respuestas al cuestionario debían recibirse a más tardar el 31 de diciembre de 2013; el informe definitivo debía comunicarse para marzo de 2014.

¹⁸ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización: Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008*, ILC.101/III/1B, 2012. El informe de 2014 sobre la legislación y la práctica indica que «La Comisión de Expertos ha examinado la trata y el trabajo forzoso infantil en virtud del Convenio núm. 182 desde la entrada en vigor de este instrumento en 2000. Desde 2001, ha examinado sistemáticamente la cuestión de la trata en sus observaciones formuladas sobre el Convenio núm. 29 y ha solicitado información sobre las medidas adoptadas por los Gobiernos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas», OIT, *Intensificar la lucha contra el trabajo forzoso*, ILC.103/IV/1, 2014, párr. 37. Véanse también los párrs. 57, 86, 126, 168 y 189 entre otras muchas referencias.

¹⁹ TMELE/2013/6.

²⁰ OIT, *Intensificar la lucha contra el trabajo forzoso*, ILC.103/IV/1, 2014, párr. 3.

40. **Ratificación:** hasta la fecha, el Protocolo ha sido ratificado por 60 de los 181 Estados Miembros que siguen estando obligados por el Convenio núm. 29.
41. En resumen, hasta la fecha se han adoptado protocolos con distintos fines, a saber:
 - a) aportar flexibilidad y reducir potencialmente el ámbito de aplicación del Convenio con miras a facilitar la ratificación (Protocolo relativo al Convenio núm. 110);
 - b) ampliar el alcance y ámbito de aplicación del Convenio (Protocolo relativo al Convenio núm. 81);
 - c) permitir ampliar las exenciones a fin de facilitar una transición hacia normas que tengan en cuenta la evolución del mundo del trabajo (Protocolo relativo al Convenio núm. 89);
 - d) actualizar determinados aspectos normativos del convenio que revisan parcialmente (Protocolo relativo al Convenio núm. 147);
 - e) añadir contenido dispositivo a las normas del convenio que revisan parcialmente con miras a subsanar lagunas en la aplicación (protocolos relativos a los Convenios núms. 29 y 155).
42. Esto pone de manifiesto la importancia de determinar la finalidad que tendría un protocolo relativo al Convenio núm. 87 sobre la base de cualquiera de las opciones mencionadas anteriormente o de cualquier otra finalidad que se decida.

III. Origen de la propuesta de elaboración de una norma sobre el derecho de huelga

43. Con respecto al derecho de huelga, en el informe de referencia elaborado para discutir la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores y por 36 Gobiernos a fin de remitir urgentemente el asunto a la Corte Internacional de Justicia para su resolución, se explica de forma pormenorizada la controversia que surgió en 1989 en torno a la opinión adoptada por la Comisión de Expertos, según la cual el derecho de huelga es un corolario indisoluble del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87 ²¹.
44. En relación con la solicitud presentada por el Grupo de los Empleadores para incluir un punto normativo sobre el derecho de huelga en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia, en esta sección del documento se repasan las anteriores discusiones del Consejo de Administración sobre el derecho de huelga en las que se planteó la posibilidad de incluir ese punto normativo.
45. La primera vez que se propuso inscribir un punto normativo sobre el derecho de huelga en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo fue en la 253.^a reunión del Consejo de Administración, celebrada en mayo-junio de 1992 ²². La propuesta partió de una carta remitida por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Colombia al Director General de la OIT, en la que solicitaba, en virtud del párrafo 1 del artículo 10 y el párrafo 1 del artículo 14 de la Constitución, que se sometiese este punto a la consideración del Consejo de Administración. En aquella ocasión, varios Gobiernos y el Grupo de los Trabajadores se opusieron categóricamente a la propuesta, mientras que el Grupo de los Empleadores, que impulsó una propuesta paralela para celebrar una discusión general sobre la solución de los conflictos laborales, estimó que era «más apropiado examinarlo dentro del contexto más amplio de los conflictos laborales, pues ni las huelgas ni los cierres patronales son métodos deseables para dirimir los conflictos laborales. Sería preferible buscar todas las fórmulas que

²¹ GB.349bis/INS/1.

²² GB.253/2/3, párrs. 35 a 38 y anexo I.

puedan evitar el recurso a la huelga, que inevitablemente tiene efectos negativos. El Grupo de los Empleadores desearía centrarse en el intercambio de experiencias para hallar los mecanismos que permitan dirimir los conflictos sin recurrir a la huelga, cuya legitimidad no se discute. Sugieren que, antes de proceder a la adopción de un instrumento, la Conferencia tenga la oportunidad de debatir la cuestión en una discusión general. Esto puede contribuir a evitar la oficialización de opiniones antagónicas en las diversas partes»²³.

46. Las deliberaciones acerca de un posible punto de discusión general o normativo sobre la solución de los conflictos laborales continuaron a lo largo de los años, incluida la posibilidad —barajada desde 1999— de celebrar una discusión general bajo el epígrafe «Nuevas tendencias en la prevención y la solución de los conflictos laborales»²⁴. El Consejo de Administración examinó esta propuesta por última vez en su 303.ª reunión (noviembre de 2008)²⁵, pero, dada la falta de interés, finalmente se eliminó de la lista de puntos que podrían ser objeto de una discusión general²⁶.
47. La controversia sobre el derecho de huelga se intensificó en 2012 cuando se impidió por primera vez que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ejerciera sus funciones de control. Posteriormente se organizaron varias consultas tripartitas oficiosas, en 2013 y 2014, que allanaron el camino para la discusión que mantuvo el Consejo de Administración en noviembre de 2014 sobre la «iniciativa relativa a las normas»²⁷.
48. A raíz de la discusión exhaustiva celebrada acerca del quinto punto del orden del día de la Sección Institucional, titulado *La iniciativa relativa a las normas: seguimiento de los acontecimientos relativos a la Comisión de Aplicación de Normas en la reunión de 2012 de la CIT*, el Consejo de Administración²⁸ decidió en noviembre de 2014:
 - 1) convocar, para febrero de 2015, una reunión tripartita de tres días, abierta a observadores con derecho de palabra a través de su grupo, presidida por el Presidente del Consejo de Administración y compuesta por 32 miembros gubernamentales, 16 miembros empleadores y 16 miembros trabajadores, a efectos de que presente a la 323.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2015) un informe sobre:
 - la cuestión del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga, y
 - las modalidades y prácticas de la acción de huelga a nivel nacional;
 - 2) inscribir en el orden del día de su 323.ª reunión el resultado y el informe de dicha reunión, que servirán de base para que el Consejo de Administración adopte una decisión sobre la necesidad o no de pedir a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva urgente

²³ GB.253/PV (Rev.) pág. I/12.

²⁴ Véanse, por ejemplo, los documentos GB.276/PV y GB.303/3/2, pág. 24.

²⁵ GB.303/PV. En esa ocasión, los Gobiernos del Canadá, China, Cuba, la Federación de Rusia, la India, México y Tailandia expresaron su apoyo a la inscripción de un punto sobre las nuevas tendencias en la prevención y la solución de los conflictos laborales, mientras que ni el Grupo de los Empleadores ni el Grupo de los Trabajadores se refirieron a él.

²⁶ La propuesta más reciente con miras a una discusión general, titulada «Acceso a la justicia laboral: prevención y solución de conflictos laborales», se centra en el funcionamiento de las instituciones responsables de la prevención y solución de conflictos laborales, en particular la justicia laboral, y no se refiere al derecho de huelga.

²⁷ La iniciativa relativa a las normas: seguimiento de los acontecimientos relativos a la Comisión de Aplicación de Normas en la reunión de 2012 de la Conferencia Internacional del Trabajo: GB.322/INS/5, GB.322/INS/5 (Add.), GB.322/INS/5 (Add. 1), GB.322/INS/5 (Add. 2), GB.322/INS/5 (Add. 3) y GB.322/PV.

²⁸ GB.322/INS/5 (Add. 2), párr. 1, en su versión enmendada a la luz de la deliberación.

acerca de la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga;

- 3) adoptar las medidas necesarias para garantizar el buen funcionamiento de la Comisión de Aplicación de Normas en la 104.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, y con este fin convocar nuevamente al Grupo de Trabajo sobre los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, a fin de que formule recomendaciones a la 323.^a reunión del Consejo de Administración, en marzo de 2015, en particular con respecto al establecimiento de la lista de casos y a la adopción de conclusiones;
 - 4) aplazar por el momento cualquier examen adicional acerca de la posible constitución de un tribunal de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución;
 - 5) como parte de este conjunto de medidas, someter ante la 323.^a reunión del Consejo de Administración las cuestiones siguientes:
 - a) activación del mecanismo de examen de las normas y constituir, a estos efectos, un grupo de trabajo tripartito compuesto por 16 miembros gubernamentales, 8 miembros empleadores y 8 miembros trabajadores para que formulen propuestas a la 323.^a reunión del Consejo de Administración, en marzo de 2015, acerca de las modalidades, el alcance y el calendario para la puesta en práctica del mecanismo de examen de las normas;
 - b) presentación de una solicitud al Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), juez Abdul Koroma (Sierra Leona), y al Presidente del Comité de Libertad Sindical, profesor Paul van der Heijden (Países Bajos), para que preparen conjuntamente un informe sobre la interrelación, el funcionamiento y la posible mejora de los diferentes procedimientos de control relacionados con los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT y el mecanismo de presentación de quejas sobre libertad sindical.
49. La Reunión tripartita sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la acción de huelga a nivel nacional tuvo lugar del 23 al 25 de febrero de 2015. En la parte I del documento de base elaborado por la Oficina para esa reunión se exponían los antecedentes relativos a la adopción y el control de la aplicación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga y las normas de derecho internacional pertinentes sobre la interpretación de los tratados. En la parte II se ofrecía un amplio panorama de las modalidades de la acción de huelga a nivel nacional, tanto en la legislación como en la práctica ²⁹.
50. Tal como se informó al Consejo de Administración en marzo de 2015, la Reunión tripartita se desarrolló en una atmósfera constructiva ³⁰. El Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores presentaron una declaración conjunta acerca de un conjunto de medidas para encontrar una posible solución a la situación de bloqueo del sistema de control ³¹. En su declaración, el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores reconocen el mandato de la Comisión de Expertos tal como se define en su informe de 2015 (párrafo 29),

²⁹ GB.323/INS/5/Anexo III.

³⁰ GB.323/INS/5/Anexo I.

³¹ GB.323/INS/5/Anexo I, apéndice I.

según el cual «[s]us opiniones y recomendaciones no son vinculantes y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales. El carácter persuasivo de esas opiniones y recomendaciones se deriva de la legitimidad y racionalidad de la labor de la Comisión que se basa en su imparcialidad, experiencia y competencia técnica [...]». No indican ningún seguimiento específico respecto de la cuestión relativa al Convenio núm. 87 y el derecho de huelga. El Grupo Gubernamental expresó su posición común sobre el derecho de huelga en relación con la libertad sindical³², y formuló una segunda declaración en respuesta a la declaración conjunta de los interlocutores sociales³³.

51. El [Consejo de Administración](#) decidió, a la luz del resultado y del informe de la Reunión tripartita, no emprender por el momento ninguna acción en virtud del artículo 37 de la Constitución para resolver la cuestión relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga. Además, adoptó la iniciativa relativa a las normas, cuyo objetivo era reforzar el sistema de control, entre otras cosas mediante una mayor seguridad jurídica, y mantener un corpus claro, sólido y actualizado de normas internacionales del trabajo a través del mecanismo de examen de las normas.
52. En el marco de la puesta en práctica de la iniciativa relativa a las normas, el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores, si bien reafirmaron su declaración conjunta de 23 de febrero de 2015, observaron en marzo de 2017 que «continúa habiendo puntos de vista divergentes y conflictos respecto a la interpretación de los convenios» y reconocieron que podría resultar conveniente mantener un intercambio tripartito de opiniones respecto a los elementos y las condiciones necesarias para el funcionamiento de un órgano independiente en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución³⁴.
53. El Consejo de Administración brindó orientaciones preliminares adicionales sobre la cuestión de la seguridad jurídica en noviembre de 2017 y marzo de 2018. Algunos miembros gubernamentales destacaron la necesidad de adoptar medidas para aumentar la seguridad jurídica sobre la base del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución, mientras que otros miembros gubernamentales consideraron preferible seguir «estudiando posibilidades para lograr una interpretación consensuada de los convenios». Los miembros trabajadores y empleadores apoyaron la propuesta de mantener primero consultas informales sobre esta cuestión³⁵.
54. En noviembre de 2018, el Consejo de Administración decidió solicitar a la Oficina que presentara propuestas concretas a fin de preparar la discusión sobre la consideración de medidas adicionales para garantizar una mayor seguridad jurídica, lo que incluía, aunque no exclusivamente, una propuesta para organizar un intercambio tripartito de opiniones en relación con el párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución. En marzo de 2019, el Consejo de Administración decidió que se celebraran consultas informales en enero de 2020 y, con objeto de facilitar ese intercambio tripartito de opiniones, pidió a la Oficina que preparase «un documento sobre los elementos y condiciones necesarios para el funcionamiento de un órgano independiente en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución y de cualquier otra opción basada en el consenso»³⁶.

³² GB.323/INS/5/Anexo I, apéndice II.

³³ GB.323/INS/5/Anexo I, apéndice III.

³⁴ [GB.335/INS/5](#), párr. 47, y [GB.329/PV](#), anexo II, Posición conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores respecto al mecanismo de control de la OIT, 221 y 222.

³⁵ GB.335/INS/5, párr. 48.

³⁶ GB.335/INS/5, párrs. 48 y 84, g).

55. En esa ocasión, en marzo de 2019, el Grupo de los Empleadores formuló una declaración en la que apoyaba la propuesta de celebrar consultas tripartitas informales sobre la cuestión de la seguridad jurídica «[...] de forma integral, teniendo presentes todas las opciones y no limitando la discusión al párrafo 2 del artículo 37». Para el Grupo de los Empleadores, «el documento de la Oficina y las consultas conexas deberían centrarse prioritariamente en opciones basadas en el consenso. La Oficina debería estudiar enfoques preventivos para resolver los posibles desacuerdos en relación con la interpretación de los convenios antes de que puedan dar lugar a controversias importantes. Los mandantes de la OIT son los principales responsables del funcionamiento del sistema de control de las normas. Las decisiones al respecto no deberían delegarse fácilmente a un nuevo órgano, como sería el caso si la opción escogida fuera recurrir al párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución. No obstante, [el] Grupo tiene gran interés en participar en las discusiones sobre todas las opciones posibles»³⁷. Por su parte, en lo tocante a los parámetros para un posible intercambio tripartito de opiniones sobre la seguridad jurídica, el Grupo de los Trabajadores consideró que el documento de la Oficina debería centrarse en los elementos necesarios para el funcionamiento de un órgano independiente en virtud del párrafo 2 del artículo 37, y no en otras soluciones posibles, ya que debían estudiarse exhaustivamente las opciones que ofrecen los párrafos 1 y 2 del artículo 37 antes de considerar otras sugerencias³⁸. Algunos miembros gubernamentales estimaron que era conveniente estudiar opciones basadas en el consenso³⁹.
56. La discusión del Consejo de Administración acerca de las propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica se reanudó en marzo de 2022, sobre la base de un documento relativo a los elementos y condiciones necesarios para el funcionamiento de un órgano independiente en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución y de cualquier otra opción basada en el consenso, así como en virtud del procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 37⁴⁰. En los párrafos 60 a 65 del documento GB.344/INS/5 se abordaba la función de las modalidades tripartitas basadas en el consenso como dispositivos para: i) intentar conciliar opiniones divergentes a través de una discusión tripartita antes de que la cuestión se someta para su interpretación a la Corte Internacional de Justicia o a un tribunal interno, o ii) dar seguimiento a la opinión consultiva que se reciba de la Corte o a la sentencia que pronuncie un tribunal interno. También se aclaraba que, si la seguridad jurídica con respecto a cuestiones de interpretación se entiende como la capacidad de obtener pronunciamientos definitivos sobre el alcance y el significado de las disposiciones de los convenios, los únicos dos mecanismos que pueden ofrecer tal seguridad se señalan explícitamente en el artículo 37 de la Constitución. Una modalidad basada en el consenso que suponga la elaboración de normas no puede generar y no genera la seguridad jurídica a que hace referencia el artículo 37 de la Constitución de la OIT, puesto que el resultado basado en un consenso que desemboque en la adopción de un convenio o un protocolo solo sería vinculante para los Estados Miembros que los ratifiquen. Por lo tanto, la incertidumbre jurídica continuaría prevaleciendo con respecto a los Estados Miembros que hayan ratificado un convenio objeto de una controversia jurídica mientras no estén en condiciones de ratificar el nuevo convenio o protocolo que se haya adoptado⁴¹.

³⁷ GB.335/PV, párr. 243.

³⁸ GB.335/PV, párr. 241.

³⁹ GB.335/PV, párrs. 244, 247 y 248.

⁴⁰ GB.344/INS/5.

⁴¹ GB.344/INS/5, párr. 65.

57. El Grupo de los Empleadores expresó sus opiniones respecto a estas posibles opciones e hizo referencia a la acción normativa: «El Grupo de los Empleadores hubiera querido que [...] se abordara con más detalle la opción de las modalidades tripartitas basadas en el consenso. Esta debería ser la primera opción para resolver las opiniones divergentes en cuanto a la interpretación, y se mantendría así la competencia de los mandantes tripartitos para determinar el contenido de las normas internacionales del trabajo. La finalidad de una opción basada en el consenso no es encontrar una solución jurídicamente vinculante basada en un proceso judicial, sino una solución basada en la autoridad que emana del apoyo de la mayoría de los mandantes tripartitos. Una controversia con respecto a una interpretación particular de un convenio de la OIT puede inscribirse en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual puede decidir que el asunto sea examinado en una comisión, donde se formule una recomendación sobre la interpretación o sobre nuevas medidas para tratar la cuestión. Otra posibilidad sería organizar un proceso en el cual se pida a los mandantes que comuniquen sus opiniones por escrito con respecto a una interpretación controvertida, lo cual indicaría el nivel de aceptación de dicha interpretación y facilitaría la resolución de la controversia. La Comisión de Expertos debería entonces tomar en consideración los resultados de esos procesos en sus comentarios futuros sobre el Convenio núm. 87. Si estas opciones no facilitan la resolución de la controversia, en última instancia se podría contemplar la posibilidad de iniciar un proceso normativo, en el marco del cual se podría establecer un protocolo relativo al correspondiente convenio, en el que se determinaría la interpretación más adecuada, que tendría que recibir el respaldo de una mayoría de dos tercios de la Conferencia Internacional del Trabajo. Dicho protocolo solo sería vinculante para los países que lo ratificaran» ⁴².
58. Por su parte, el Grupo de los Trabajadores se opuso categóricamente a la propuesta de que la OIT adoptase una nueva norma para abordar una controversia relativa a la interpretación de un convenio, ya que, en su opinión, persistirían los mismos desacuerdos de interpretación durante la elaboración de la nueva norma, lo cual impediría alcanzar un consenso ⁴³. En cuanto a los Gobiernos, algunos destacaron la necesidad de adoptar medidas para aumentar la seguridad jurídica con arreglo a lo dispuesto en el artículo 37, mientras que otros reiteraron su convicción de que el diálogo social podía allanar el camino para lograr un consenso, recordando que la responsabilidad de adoptar y supervisar la aplicación de las normas recae principalmente en los mandantes tripartitos ⁴⁴.
59. En marzo de 2023, el Grupo de los Empleadores recalcó una vez más que la cuestión fundamental del debate era la interpretación del derecho de huelga que hacía la Comisión de Expertos en el contexto del Convenio núm. 87 y que era necesario que la Oficina hiciese todo lo posible para ofrecer a los grupos la posibilidad de resolver los problemas de interpretación a nivel interno, por ejemplo, mediante una reunión técnica tripartita o una discusión dedicada a este tema en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo: «[e]l objetivo del Grupo de los Empleadores es asegurar que la Comisión de Expertos no genere obligaciones adicionales a las previstas por los mandantes tripartitos en la Conferencia. La Comisión de Expertos debería remitir los problemas complejos o las lagunas existentes en los convenios a los mandantes, para que sean ellos quienes aporten la solución. No lo hizo en el caso del derecho de huelga y esto ha dado lugar al conflicto actual» ⁴⁵. En las enmiendas que propuso, el Grupo de los Empleadores se refirió a «otras propuestas para garantizar la seguridad jurídica

⁴² GB.344/PV, párr. 142.

⁴³ GB.344/PV, párr. 148.

⁴⁴ GB.344/PV, párrs. 150 y siguientes.

⁴⁵ GB.347/PV (Rev.), párrs. 229 y 230.

y fortalecer el sistema de control, incluso mediante la inscripción de un punto para la discusión en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo»⁴⁶. El Grupo de los Trabajadores reiteró que la seguridad jurídica solo podía lograrse sometiendo el asunto a la Corte Internacional de Justicia y que la OIT debía hacer un buen uso del mecanismo de resolución de conflictos establecido en su Constitución. Asimismo, recordó que la situación se había prolongado durante demasiado tiempo y que la falta de consenso implicaba que ahora era necesario recurrir a una autoridad a fin de hallar una solución⁴⁷. Varios representantes gubernamentales expresaron opiniones similares⁴⁸.

IV. Consideraciones finales

60. Como se indica en la introducción, la finalidad del presente informe es resumir el contexto en el que el Grupo de los Empleadores presenta la solicitud de incluir urgentemente un punto normativo sobre el derecho de huelga, que revestiría la forma de un protocolo, en el orden del día de la reunión de la Conferencia de junio de 2024, así como exponer los diferentes aspectos de dicha solicitud con miras a ayudar a los mandantes a adoptar una decisión fundamentada al respecto. A la luz del análisis que antecede, cabe formular varias consideraciones finales que podrían orientar las deliberaciones del Consejo de Administración.

Propósito y finalidad de un protocolo de la OIT sobre el derecho de huelga

61. El propósito y la finalidad del protocolo relativo al Convenio núm. 87 propuesto por el Grupo de los Empleadores sería determinar con autoridad el alcance y los límites del derecho de huelga en el contexto del Convenio núm. 87, estableciendo así la interpretación que ha de considerarse adecuada.
62. El examen de los seis protocolos adoptados por la Conferencia hasta la fecha apunta a que ninguno de ellos tenía por objeto resolver una controversia relacionada con la interpretación de las disposiciones del convenio al que complementan⁴⁹.
63. Como se ha señalado anteriormente, los protocolos de la OIT deben ser ratificados por los Estados Miembros que ya están vinculados por el convenio al que complementan para tener un efecto vinculante. En consecuencia, los Estados Miembros que no ratifican el protocolo siguen estando vinculados por el convenio en cuestión en su forma original y el protocolo no incide en las obligaciones derivadas de la ratificación del convenio. Por lo tanto, la incertidumbre jurídica persistiría con respecto a los Estados Miembros que decidieran no ratificar el nuevo protocolo que se adoptara⁵⁰.

⁴⁶ GB.347/PV (Rev.), párr. 235.

⁴⁷ GB.347/PV (Rev.), párr. 278. Véase también GB.349bis/INS/1, anexo, informe de referencia, párr. 8.

⁴⁸ GB.347/PV (Rev.), párrs. 247 y siguientes, y GB.349bis/INS/1, anexo, informe de referencia, nota a pie de página 15.

⁴⁹ En virtud del derecho internacional general, existe la posibilidad de que las partes en un tratado adopten un protocolo de firma como instrumento subsidiario del tratado con miras a abordar asuntos accesorios, como la interpretación de cláusulas específicas del tratado. Sin embargo, dicho protocolo se adopta en general al mismo tiempo que el tratado y la ratificación de este último implica la ratificación *ipso facto* del protocolo. Esto sirve naturalmente para garantizar la aplicación coherente del tratado entre las partes, *Colección de Tratados de las Naciones Unidas (UNTC)*.

⁵⁰ GB.344/INS/5, párr. 65.

64. Esto también lleva a plantearse en qué medida se tienen en cuenta los comentarios formulados por la Comisión de Expertos desde que esta empezó a examinar la aplicación del Convenio núm. 87 por los Estados Miembros de la OIT en relación con el derecho de huelga ⁵¹.

Una relación sinérgica entre la función de control independiente de la Comisión de Expertos y la función normativa de la Conferencia

65. Del examen de los seis protocolos existentes se desprende que al menos dos de ellos —los relativos a los Convenios núms. 29 y 147— se basaron explícitamente en los comentarios y los estudios generales de la Comisión de Expertos para actualizar y añadir contenido normativo a las disposiciones de los convenios en cuestión.
66. El propósito y la finalidad propuestos para la adopción de un protocolo sobre el derecho de huelga o sobre las acciones colectivas sugerirían que los comentarios y los cinco estudios generales de la Comisión de Expertos sobre el Convenio núm. 87, en los que se examinaba su aplicación por los Estados Miembros de la OIT en relación con el derecho de huelga, no servirían de base para la discusión normativa. En este sentido, cabe recordar que los comentarios de la Comisión de Expertos se basan en general en las conclusiones del Comité de Libertad Sindical adoptadas mediante un consenso tripartito, asegurando de este modo la coherencia y consistencia entre los órganos de control.
67. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es la repercusión que tendría ese protocolo sobre el derecho de huelga o sobre las acciones colectivas en el examen realizado por la Comisión de Expertos y otros órganos de control de la aplicación del Convenio núm. 87 por Estados Miembros que decidieran en última instancia no ser partes en dicho protocolo.
68. Si bien la Comisión de Expertos debería tener plenamente en cuenta las disposiciones del protocolo en el caso de los Estados Miembros que lo ratificaran, tendría que decidir, como órgano independiente, la forma de proceder en el caso de los Estados Miembros que no hubieran ratificado el protocolo y solo estuvieran vinculados por el Convenio.
69. A modo de ejemplo, se puede hacer referencia a la adopción del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 y su repercusión en la supervisión de la aplicación del citado convenio. La adopción de dicho protocolo en 2014 llevó a que la Comisión de Expertos estableciera una distinción entre los Miembros que lo han ratificado y los que no. Antes de su adopción, la Comisión de Expertos planteaba sistemáticamente cuestiones relacionadas con la trata de personas, su prevención y la compensación y reparación a las víctimas en sus comentarios relativos al Convenio núm. 29, basándose en el reconocimiento en los trabajos preparatorios del Convenio de que estos aspectos forman parte integrante de las obligaciones establecidas en él. Mediante la consolidación de esta interpretación, el Protocolo de 2014 permitió que la Comisión de Expertos realice un examen pormenorizado de estas cuestiones en el caso de los Estados Miembros vinculados por el Protocolo, al tiempo que formula comentarios de carácter más general en el caso de los Estados Miembros solo vinculados por el Convenio.

⁵¹ Con respecto a la fuente de los datos y materiales sobre los que se basaría la revisión, también cabría plantearse si se debería incluir la labor de otros órganos de control de la OIT distintos de la Comisión de Expertos, como la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, el Comité de Libertad Sindical, la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, los comités tripartitos *ad hoc* que examinan las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT y las comisiones de encuesta establecidas para examinar las quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Estas fuentes contienen orientaciones valiosas basadas en las conclusiones y recomendaciones, incluido sobre el derecho de huelga, proporcionadas a lo largo de varios decenios.

70. En un caso, la Conferencia abordó de forma explícita una cuestión relacionada con la finalidad de un convenio e influyó eficazmente en la forma en que la Comisión de Expertos ejercía su supervisión mediante la adopción de una resolución, a saber, la Resolución relativa al asbesto de 2006, adoptada por la Conferencia en su 95.ª reunión (2006). El Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162) otorga prioridad a la prevención y el control de la utilización del asbesto (artículo 3) y no exige la prohibición total de todos los tipos de asbesto ⁵². Por otra parte, el Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139) exige que los Estados Miembros determinen periódicamente las sustancias y agentes cancerígenos a los que la exposición en el trabajo estará prohibida (artículo 1). En su resolución, la Conferencia, señalando que todas las formas de asbesto, incluido el crisótilo, están clasificadas como cancerígenos humanos por el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer y expresando su preocupación por el hecho de que los trabajadores sigan afrontando graves riesgos ocasionados por la exposición al asbesto, subrayó, entre otras cosas, que no debería esgrimirse el Convenio núm. 162 para justificar o aceptar que se siga utilizando esa sustancia.
71. A raíz de la Resolución adoptada por la Conferencia, el Consejo de Administración dio instrucciones a la Oficina para que siguiera alentando a los Estados Miembros a que ratifiquen y apliquen las disposiciones de los Convenios núms. 162 y 139, y la Comisión de Expertos ha tenido plenamente en cuenta las orientaciones contenidas en la Resolución al ejercer su función de control de la aplicación del Convenio núm. 162 ⁵³.

Proceso y calendario para la adopción

72. Con arreglo al calendario reglamentario previsto en los artículos 45 y 46 del Reglamento de la Conferencia, los puntos relativos a todos los protocolos existentes se inscribieron en el orden del día de la Conferencia entre quince y diecinueve meses antes de la apertura de la reunión en la que fueron examinados, salvo el Protocolo relativo al Convenio núm. 147, que se había preparado en el contexto de una reunión técnica anterior. En consonancia con el párrafo 3 del artículo 38 (ahora párrafo 4 del artículo 45) del Reglamento de la Conferencia, se aprobó un programa de plazos reducidos para la preparación de los dos protocolos más recientes, a saber, los relativos a los Convenios núms. 155 y 29. A la luz de dichos parámetros factuales, debe analizarse la viabilidad de la propuesta actual de celebrar una discusión en la 112.ª reunión de la Conferencia, es decir, en un plazo inferior a siete meses desde la fecha de celebración de la reunión extraordinaria.
73. Además, cabe señalar que cuatro de los seis protocolos adoptados por la Conferencia han ido precedidos de reuniones técnicas o tripartitas de expertos. Este trabajo preparatorio, que consiste en análisis técnicos profundos y debates tripartitos, ha demostrado ser esencial para la elaboración de normas rigurosas y bien fundamentadas con el fin de proteger a los trabajadores y teniendo en cuenta las necesidades de las empresas sostenibles.

⁵² En el artículo 10 se dispone que los Estados Miembros prohibirán total o parcialmente la utilización del asbesto cuando sea necesario para proteger la salud de los trabajadores y sea técnicamente posible, y en el artículo 11 se prohíbe la crocidolita.

⁵³ Véase, por ejemplo, CEACR, Convenio núm. 162: Bolivia (Estado Plurinacional de), [Observación](#), 2021; Montenegro, [Solicitud directa](#), 2019; Portugal, [Observación](#), 2017, y Brasil, [Observación](#), 2015.

V. Observaciones finales

74. Al examinar la solicitud del Grupo de los Empleadores, los mandantes tal vez consideren oportuno prestar especial atención a:
- a) las ventajas y desventajas de un proceso legislativo que pueda dar lugar a un instrumento negociado abierto a ratificación voluntaria;
 - b) la finalidad y el propósito del protocolo propuesto sobre el derecho de huelga o sobre las acciones colectivas en relación con el Convenio núm. 87; entre las cuestiones que tendrían que abordarse cabría incluir, por ejemplo: la disposición o disposiciones exactas del Convenio núm. 87 que el futuro protocolo revisaría; el nivel de detalle de las disposiciones que se incluirían en el protocolo; el alcance de la revisión; el contenido de las disposiciones reglamentarias; la fuente de los datos y de la información para la revisión, etc.;
 - c) en qué medida se tienen en cuenta los comentarios que la Comisión de Expertos y otros órganos de control formulan al examinar la aplicación del Convenio núm. 87 por los Estados Miembros de la OIT en relación con el derecho de huelga;
 - d) la repercusión de un protocolo sobre el derecho de huelga o sobre las acciones colectivas en el examen realizado por la Comisión de Expertos y otros órganos de control de la aplicación del Convenio núm. 87 por los Estados Miembros no vinculados por dicho protocolo;
 - e) los plazos reglamentarios para inscribir un punto normativo en el orden del día de la Conferencia y para preparar un proyecto de instrumento, y
 - f) las decisiones previamente adoptadas por el Consejo de Administración respecto del orden del día de la Conferencia.