



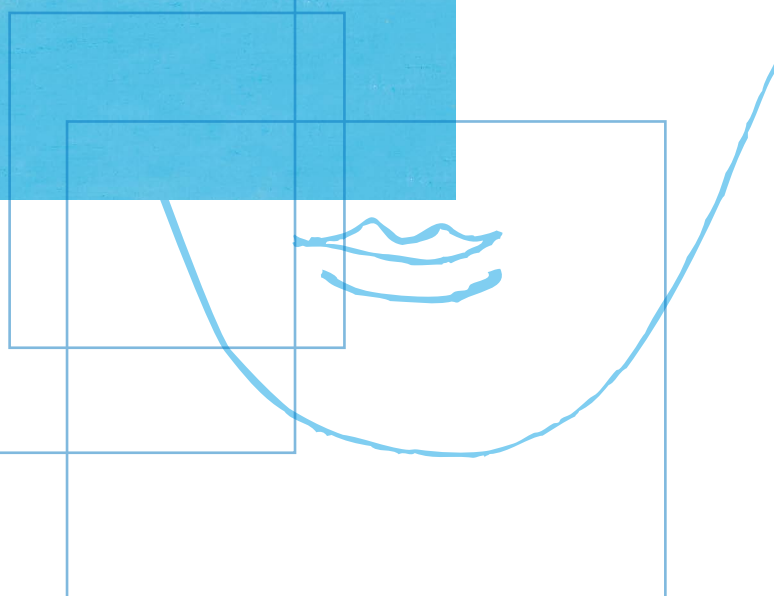
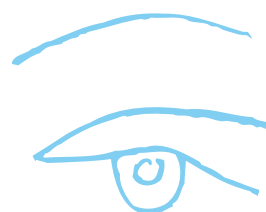
Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra



101.^a
reunión de la
Conferencia
Internacional
del Trabajo

*Construir
un futuro
con trabajo
decente*



Dar un rostro humano a la globalización

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
101.^a REUNIÓN, 2012

Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012

**Estudio General sobre los convenios fundamentales
relativos a los derechos en el trabajo a la luz
de la Declaración de la OIT sobre la justicia social
para una globalización equitativa, 2008**

**Tercer punto del orden del día:
Información y memorias sobre la aplicación
de convenios y recomendaciones**

**Informe de la Comisión de Expertos
en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
(artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)**

Informe III (Parte 1B)

Dar un rostro humano a la globalización

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

ISBN: 978-92-2-324489-7 (impreso)

ISBN: 978-92-2-324490-3 (web pdf)

ISSN: 0251-3226

Primera edición 2012

Cubierta: «La colombe de la paix», Jacques Deperthes, 2011, © Jacques et Irène Deperthes

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Parte I. Introducción	1
Capítulo 1. Observaciones preliminares.....	1
Capítulo 2. La protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las constituciones nacionales	3
Libertad sindical y negociación colectiva.....	4
Trabajo forzoso	4
Trabajo infantil	5
Igualdad, no discriminación e igualdad de remuneración	6
Capítulo 3. Otros instrumentos internacionales pertinentes	9
Reconocimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en otros instrumentos universales y regionales.....	9
Instrumentos de las Naciones Unidas	9
Libertad sindical y derecho de negociación colectiva.....	9
Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.....	10
Abolición efectiva del trabajo infantil.....	10
Igualdad, no discriminación e igualdad de remuneración	11
Instrumentos regionales.....	12
Libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva	13
Abolición de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio	13
Abolición efectiva del trabajo infantil.....	14
Igualdad, no discriminación e igualdad de remuneración	14
El objetivo de la coherencia en la supervisión de las obligaciones de alcance universal y regional de los Estados relacionadas con los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	15
Parte II. Libertad sindical y negociación colectiva	17
Capítulo 1. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	17
Introducción	17
Ámbito de aplicación del Convenio y métodos de aplicación	19
Principio general y excepciones autorizadas.....	19
Métodos de aplicación	19
Principales dificultades relacionadas con el ámbito de aplicación	21

Cuestiones temáticas	22
Derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas	22
Derechos sindicales y libertades civiles	22
Derecho de los trabajadores y de los empleadores, «sin ninguna distinción», a constituir organizaciones y a afiliarse a las mismas	23
Administración pública	24
Policía y fuerzas armadas	25
Bomberos y personal de establecimientos penitenciarios	26
Magistrados y personal docente	26
Otras categorías de trabajadores	27
Trabajadores domésticos	28
Trabajadores de las zonas francas industriales	28
Trabajadores de la economía informal	29
Subcontratación y otros mecanismos para eludir el derecho de sindicación	29
Otras distinciones	30
Distinciones fundadas en la edad mínima de afiliación a sindicatos ...	30
Distinciones fundadas en la nacionalidad y la residencia	30
Distinción basada en la opinión política	31
Derecho de constituir organizaciones «sin autorización previa»	31
Depósito de los estatutos e inscripción en el registro	32
Reconocimiento de la personalidad jurídica	33
Recursos judiciales	34
Derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir las organizaciones «que estimen convenientes»	34
Estructura y composición de las organizaciones: número mínimo de afiliados	34
Derecho a afiliarse a varias organizaciones	35
Monopolio sindical	36
Coerción o favoritismo de las autoridades públicas	37
Reconocimiento de los sindicatos más representativos	37
Seguridad sindical y el derecho a no afiliarse a una organización	38
Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes y de organizar su administración y sus actividades	39
Redacción de los estatutos y reglamentos administrativos	39
Libre elección de los representantes	40
Procedimientos de elección	40
Condiciones de elegibilidad de los representantes	41
Pertenenencia a una profesión o una empresa y requisitos sobre el tiempo de servicio	41
Nacionalidad, edad y nivel de alfabetización	42
Opiniones o actividades políticas	43
Antecedentes judiciales	43
Reelección, destitución y suspensión de dirigentes sindicales	43

Organización de la administración y de las actividades y formulación de los programas de acción	44
Gestión financiera	44
Administración interna e inviolabilidad de los locales.....	46
Actividades y programas de acción	47
El derecho de huelga.....	48
Disolución y suspensión de las organizaciones por vía administrativa	68
Derecho de las organizaciones de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a organizaciones internacionales	69
Capítulo 2. Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).....	71
Introducción	71
Ámbito y métodos de aplicación del Convenio	72
Principio general y excepciones autorizadas.....	72
Métodos de aplicación	72
Dificultades referentes al ámbito de aplicación.....	73
Cuestiones temáticas	74
Protección contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia.....	74
Legislaciones nacionales	74
Protección contra los actos de discriminación antisindical	76
Actos cubiertos	76
Despido antisindical y reintegración.....	79
Personas protegidas.....	81
Procedimientos eficaces y rápidos.....	82
Carga de la prueba	83
Sanciones eficaces y suficientemente disuasivas	83
Protección contra los actos de injerencia.....	84
Actos cubiertos y procedimientos rápidos e imparciales	84
Sanciones eficaces y suficientemente disuasivas	85
Fomento de la negociación colectiva	86
Legislación nacional.....	86
Ámbito de la negociación colectiva	87
Negociación libre y voluntaria, y autonomía de las partes	87
Negociación de buena fe	90
Trabajadores cubiertos por la negociación colectiva.....	90
El sector público y la administración pública	92
Contenido de las negociaciones colectivas	94
Pensiones o planes complementarios de jubilación y salarios en la administración pública	95
Nivel de negociación colectiva.....	96

Reconocimiento de organizaciones a los fines de la negociación colectiva	97
Medios de reconocimiento.....	97
Derechos de los sindicatos minoritarios.....	98
Procedimiento de reconocimiento y criterios de representatividad.....	99
Umbral de representatividad.....	100
Agrupación de sindicatos.....	102
Representatividad de las organizaciones de empleadores	102
Negociación con representantes de trabajadores no sindicados	102
Mecanismos y procedimientos destinados a facilitar y fomentar la negociación colectiva	104
Extensión de los convenios colectivos	105
Arbitraje obligatorio	106
Parte III. Trabajo forzoso.....	109
Capítulo 1. Introducción	109
Capítulo 2. Ámbito y métodos de aplicación de los Convenios.....	113
Ámbito de aplicación.....	113
Métodos de aplicación: disposiciones constitucionales y legislativas y decisiones judiciales	113
Dificultades de aplicación del Convenio	114
Capítulo 3. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).....	117
Definición del trabajo forzoso u obligatorio.....	117
Excepciones a la definición del trabajo forzoso	118
Servicio militar obligatorio	119
Obligaciones cívicas normales.....	119
Trabajo obligatorio exigido a personas condenadas	120
Casos de fuerza mayor.....	121
Pequeños trabajos comunales.....	121
Imposición de trabajo para fines de obras y servicios públicos, y otros fines especificados	122
Obligaciones de servicio nacional	126
Restricciones a la libertad de los trabajadores para dejar su empleo	128
Trabajo de reclusos para empresas privadas.....	129
Obligación de realizar horas extraordinarias bajo la amenaza de una pena.....	130
Esclavitud, prácticas análogas a la esclavitud y otras formas ilícitas de trabajo obligatorio. Imposición de trabajo forzoso a los trabajadores representativos de los grupos más vulnerables.....	131
Trata de personas.....	135

Capítulo 4. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	139
Ámbito de aplicación del Convenio núm. 105 en relación con el Convenio núm. 29	139
Sanciones que entrañan trabajo obligatorio impuestas por inobservancia de las restricciones a las libertades públicas.....	140
Imposición de trabajo forzoso u obligatorio con propósitos de desarrollo económico	144
Infracciones a la disciplina en el trabajo punibles con sanciones que conllevan trabajo obligatorio.....	144
Sanciones que conllevan trabajo obligatorio como castigo por haber participado en huelgas	146
Imposición del trabajo forzoso u obligatorio como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa	148
Capítulo 5. Aplicación efectiva de la legislación	151
Sanciones penales.....	151
Órganos encargados de hacer cumplir la ley	152
Protección de las víctimas	154
Parte IV. Erradicación del trabajo infantil.....	157
Capítulo 1. Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).....	157
Introducción	157
Alcance del Convenio y métodos de aplicación.....	158
Ámbito de aplicación.....	158
Métodos de aplicación	161
Dificultades de aplicación en relación con el alcance.....	162
Cuestiones temáticas.....	163
El trabajo infantil en la economía informal.....	163
Medidas legislativas relativas al trabajo infantil en la economía informal	163
Mecanismos de vigilancia del trabajo infantil en la economía informal ..	164
Inspección del trabajo.....	164
Sistemas de vigilancia del trabajo infantil.....	165
Buenas prácticas para llegar a los niños que trabajan en la economía informal	166
El trabajo infantil en la agricultura	167
La aplicación del Convenio al sector agrícola en la legislación	167
Cuestiones dimanantes de la aplicación del Convenio en el sector agrícola	168
La supervisión del trabajo infantil en la agricultura a través de la inspección del trabajo	168
Medidas programáticas para combatir el trabajo infantil en la agricultura	169
Trabajadores familiares y trabajadores domésticos	170
Trabajadores familiares, incluidos los trabajadores familiares no remunerados	170
Niños que trabajan en el servicio doméstico.....	171

Edad mínima de admisión al empleo o al trabajo	172
Establecimiento de la edad mínima general para la admisión al empleo o al trabajo	172
Elevar la edad mínima general de admisión al empleo o al trabajo	172
Edad mínima de admisión al trabajo y educación obligatoria.....	174
Garantizar la educación obligatoria hasta la edad mínima	174
Vincular la edad de finalización de la escolarización obligatoria con la edad mínima de admisión al empleo	175
Garantizar el acceso a la educación obligatoria a todos los niños	175
Edad mínima para realizar trabajos peligrosos	176
Edad mínima de 18 años para la admisión a trabajos peligrosos	176
Edad mínima de 16 años para realizar trabajos peligrosos y determinación de esos tipos de trabajo.....	177
Ausencia de una prohibición general sobre el trabajo peligroso.....	178
Ausencia de una disposición sobre la edad mínima de 16 años para prohibir la admisión a trabajos peligrosos	178
Incumplimiento de las condiciones requeridas para realizar trabajos peligrosos a partir de los 16 años	179
Trabajo realizado por niños y jóvenes en la enseñanza general, la formación profesional o técnica o en un programa de aprendizaje.....	179
Edad mínima para la admisión al aprendizaje	180
Aprendizaje y trabajo peligroso	180
Problemas de aplicación de la legislación relativa al trabajo realizado en el marco de la educación y la formación.....	181
Empleo en trabajos ligeros.....	181
Edad mínima para el empleo en trabajos ligeros	181
Edad mínima de 13 años admitida para el empleo en trabajos ligeros	182
Edad mínima de 12 años admitida para el empleo en los trabajos ligeros.....	182
Ausencia de una edad mínima inferior para el empleo en trabajos ligeros	183
Determinación de los tipos de trabajos ligeros y sus condiciones.....	184
Tipos de trabajos ligeros.....	184
Condiciones para realizar trabajos ligeros	185
Cuestiones de aplicación relativas a la legislación sobre los trabajos ligeros.....	186
Aplicación e impacto	187
Mecanismos de control	187
Buenas prácticas: trabajo infantil e inspección del trabajo.....	187
Inspecciones en materia de trabajo infantil	187
Registros de los empleadores.....	188
Colaboración con otros organismos.....	188
Inspección del trabajo y difusión de datos	189
Fortalecimiento de la eficacia de la inspección del trabajo.....	189

Sanciones	191
Adopción de sanciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del Convenio	191
Sanciones en caso de violación de las prohibiciones relativas a la edad mínima y al trabajo peligroso.....	191
Sanciones por no matriculación y no asistencia escolar	192
Cuestiones de aplicación relativas a la legislación en materia de sanciones	193
Inexistencia de sanciones en la legislación nacional.....	193
Sanciones insuficientemente disuasivas	193
Información estadística	194
Lograr la enseñanza primaria universal para 2015: panorama mundial	194
Panorama general de la situación en los Estados Miembros	195
Medición de la magnitud del trabajo infantil	195
Capítulo 2. Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).	199
Introducción	199
Ámbito y métodos de aplicación.....	201
Ámbito de aplicación.....	201
Métodos de aplicación	202
Dificultades relacionadas con el ámbito de aplicación.....	204
Cuestiones temáticas.....	205
Venta y trata de niños	205
Definición de venta y trata	205
Medidas legislativas	205
Legislación amplia para prohibir la venta y la trata de niños	206
Cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación relativa a la venta y la trata de niños.....	209
Falta de cumplimiento efectivo de la legislación contra la trata.....	209
Complicidad de funcionarios públicos	210
Medidas programáticas	210
Programas y planes de acción nacionales contra la trata	211
Colaboración de la OIT/IPEC.....	212
Prevalencia de la trata de niños en la práctica	213
Trabajo forzoso.....	214
Trabajo de los niños en régimen de servidumbre	214
Legislación que prohíbe el trabajo de los niños en régimen de servidumbre	214
Cuestiones relacionadas con la aplicación de la prohibición del trabajo de niños en régimen de servidumbre	215
Iniciativas programáticas complementarias para combatir el trabajo de los niños en régimen de servidumbre	215
Trabajo doméstico infantil forzoso	216
Protección de los niños contra el trabajo doméstico forzoso mediante medidas legislativas	216
Cuestiones relacionadas con la aplicación de la prohibición del trabajo doméstico infantil forzoso	217
Medidas programáticas para llegar a los niños que son víctimas del trabajo doméstico forzoso	218

Trabajo obligatorio dentro de las escuelas	219
Programas de trabajo y estudio	220
Niños <i>talibé</i>	220
Trabajo infantil y conflictos armados	222
La inclusión del reclutamiento forzoso u obligatorio de niños en conflictos armados como una de las peores formas de trabajo infantil ..	222
Medidas legislativas adoptadas por los Estados Miembros	223
Cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación relativa al reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados.....	224
Casos en que ha habido progresos	224
Reclutamiento forzoso de niños por fuerzas armadas y/o grupos armados	225
Las diversas funciones que se hacen cumplir a los niños vinculados a las fuerzas armadas y/o grupos armados	227
Medidas programáticas	227
Programa Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y proyectos interregionales de la OIT/IPEC	227
El desafío de rehabilitar a los niños que han sido soldados	229
Niñas vinculadas a fuerzas armadas y/o grupos armados	229
Explotación sexual de niños con fines comerciales.....	230
Prostitución	230
Legislación que prohíbe la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución	230
Buenas prácticas: medidas programáticas para combatir la prostitución infantil	232
Pornografía	234
Prohibición legislativa de la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la producción de pornografía	234
Iniciativas positivas para combatir la explotación de niños en la pornografía.....	237
Turismo sexual infantil.....	238
Legislación extraterritorial para combatir el turismo sexual infantil y otras iniciativas legislativas	238
Dificultades para aplicar la prohibición del turismo sexual infantil	238
Buenas prácticas en lo que respecta a prevenir y combatir el turismo sexual infantil.....	239
Utilización, reclutamiento u oferta de niños para la realización de actividades ilícitas	240
Inclusión de la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas entre las peores formas de trabajo infantil	240
Medidas legislativas adoptadas por los Estados Miembros para prohibir las actividades ilícitas	241
Producción y tráfico de estupefacientes.....	241
Mendicidad y otros tipos de actividades ilícitas	241
Prohibición de la utilización de niños para realizar actividades ilícitas	242

Problemas relativos a la aplicación de la legislación sobre la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas	242
Tipos más comunes de actividades ilícitas para cuya realización se utilizan niños	242
Niños de la calle	243
Medidas programáticas	243
Buenas prácticas en los programas diseñados específicamente para niños que están implicados en actividades ilícitas	243
Medidas específicas adoptadas para proteger a los niños de la calle ..	244
Trabajo peligroso	244
El trabajo peligroso como peor forma de trabajo infantil	244
Trabajo peligroso y determinación de los tipos de trabajos peligrosos...	245
Prohibición general de realizar trabajos peligrosos para los menores de 18 años.....	245
Listas de tipos de trabajo peligrosos	246
Lagunas legislativas en la prohibición del trabajo peligroso	248
Lagunas en la cobertura legislativa de los trabajos peligrosos	249
Trabajo peligroso en la economía informal	250
Trabajo peligroso en el sector doméstico.....	250
Trabajo peligroso en el sector agrícola	252
Medidas programáticas	253
Colaboración con la OIT/IPEC	253
Falta de programas eficaces.....	255
Acceso a la educación básica gratuita	255
Evolución de las tasas de matriculación y de asistencia a la escuela en la educación básica	256
Aumento de las tasas de asistencia a la escuela.....	256
Reducir la brecha existente entre las tasas de asistencia a la escuela en la educación primaria y en la educación secundaria ..	257
Reducir las tasas de abandono escolar	257
Superar los principales obstáculos para lograr la enseñanza básica gratuita	258
Garantizar el acceso a la enseñanza básica gratuita	258
Mejorar el funcionamiento general del sistema educativo	259
Acabar con la discriminación y las desigualdades en las oportunidades educativas.....	260
Asegurar a todos los niños librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la educación básica gratuita y a la formación profesional.....	262
Identificar y alcanzar a los niños particularmente expuestos a riesgos.....	263
Huérfanos por causa del VIH/SIDA y otros niños vulnerables	263
Planes de acción nacionales específicos para los OVC.....	264
Facilitar el acceso a la educación o la formación profesional de los OVC para impedir su ocupación en las peores formas de trabajo infantil	265
Buenas prácticas de incorporación de las cuestiones relativas a los OVC en las políticas y programas nacionales para combatir el trabajo infantil	265

Niños romaníes	266
Programas para abordar la vulnerabilidad de los niños romaníes.....	267
Importancia del acceso de los niños romaníes a la enseñanza básica gratuita	267
Niños procedentes de familias pobres y zonas rurales	268
Medidas para alcanzar a los niños procedentes de familias pobres y zonas rurales.....	268
Buenas prácticas para facilitar el acceso a la educación de los niños procedentes de familias pobres y zonas rurales	269
Tomar en consideración la situación especial de las niñas en las zonas rurales.....	270
Niños que viven y trabajan en la calle.....	271
Programas para alcanzar a los niños de la calle	271
Reintegrar a los niños de la calle en programas educativos	272
Intensificación de la cooperación internacional y la asistencia mutua	273
Organizaciones internacionales y regionales.....	273
Cooperación internacional y regional.....	274
Cooperación para luchar contra la venta y la trata de niños y su explotación sexual comercial	274
Acuerdos regionales	274
Acuerdos bilaterales	275
Medidas nacionales para intensificar la cooperación	275
Avanzar hacia la intensificación de la cooperación internacional y la asistencia mutua	276
Erradicación de la pobreza	276
Aplicación e impacto	278
Mecanismos de control	278
Órganos encargados de la aplicación de la ley.....	278
Prácticas óptimas en materia de control de las peores formas de trabajo infantil	278
La importancia de la colaboración con otras instituciones.....	279
Brechas en la aplicación de la ley	279
Funcionarios de control de fronteras y de inmigración.....	280
Inspección del trabajo.....	281
La inspección del trabajo y los trabajos peligrosos	281
El papel que desempeña la inspección del trabajo en la vigilancia de otras de las peores formas de trabajo infantil.....	281
Agencias de protección de los niños	282
Sanciones.....	282
Imposición de sanciones suficientemente disuasorias para garantizar el cumplimiento efectivo del Convenio	282
Cuestiones relativas a la aplicación de la legislación en materia de sanciones	283
Sanciones insuficientemente disuasorias	283
Aplicación efectiva de las sanciones.....	284
Información estadística	285
Medición de la naturaleza, el alcance y las tendencias de las peores formas de trabajo infantil	285
Fuentes de información estadística.....	285
Información relativa a la aplicación de las disposiciones por las que se prohíben las peores formas de trabajo infantil	286
Principales resultados	287

Parte V. Igualdad, no discriminación e igualdad de remuneración en el empleo y la ocupación.....	289
Capítulo 1. Introducción	289
Capítulo 2. Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	293
Introducción	293
Ámbito del Convenio y métodos de aplicación	293
Ámbito de aplicación	293
Métodos de aplicación: flexibilidad e impacto.....	294
Dificultades de aplicación en relación con el ámbito del Convenio	295
Cuestiones temáticas.....	298
Brecha de remuneración entre las mujeres y los hombres.....	298
Promover y garantizar la aplicación	299
Igual valor: la piedra angular del Convenio	300
Legislación	301
Convenios colectivos.....	304
Salarios mínimos	305
Remuneración: diversidad de elementos	307
Legislación	307
Otros emolumentos	308
Legislación discriminatoria relativa a las asignaciones y prestaciones	309
Convenios colectivos	310
Comparación de los empleos, determinación de su valor	310
Alcance de la comparación.....	311
Métodos de evaluación objetiva de los empleos	313
Legislación	315
Convenios colectivos.....	315
Salarios mínimos	316
Trabajadores domésticos	316
Promover la evaluación de los empleos	316
Medidas para la aplicación efectiva	317
Abordar las causas subyacentes	318
Medidas proactivas para promover la igualdad de remuneración	320
Planes y políticas nacionales	320
Contratos públicos	321
Planes y auditorías en materia de igualdad de remuneración	322
Órganos sobre igualdad de remuneración	324
Herramientas y guías.....	324
Incentivos	325
Sensibilización e información pública.....	325
Convenios colectivos	326
Capítulo 3. Igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación (Convenio núm. 111).....	327
Introducción	327
Ámbito de aplicación del Convenio y métodos de aplicación.....	327
Ámbito de aplicación	327
Métodos de aplicación	328
Dificultades en la aplicación	329

Cuestiones temáticas.....	332
Definición de la discriminación.....	332
Discriminación directa e indirecta.....	333
Discriminación múltiple.....	334
Aspectos del empleo y la ocupación cubiertos por el Convenio.....	335
Educación, orientación profesional y formación.....	335
Admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones.....	336
Condiciones de trabajo.....	338
Motivos de discriminación: un tema que evoluciona.....	339
Motivos de discriminación en virtud del artículo 1, 1), a).....	339
Raza, color y ascendencia nacional.....	339
La discriminación por motivos de sexo y la igualdad de género.....	348
Religión.....	356
Origen social.....	358
Opinión política.....	359
Motivos adicionales de discriminación en virtud del artículo 1, 1), b).....	360
Estado serológico real o supuesto respecto del VIH.....	361
Edad.....	362
Discapacidad.....	364
Nacionalidad.....	366
Orientación sexual e identidad de género.....	367
Medidas que no son consideradas discriminatorias.....	368
Distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas.....	368
La seguridad del Estado frente a la igualdad.....	370
Medidas especiales de protección y asistencia.....	371
Las medidas de protección frente a la igualdad.....	372
Política nacional en materia de igualdad.....	373
Aplicación inmediata, progresiva y efectiva.....	373
Políticas multidimensionales.....	375
Avances constitucionales y legislativos.....	376
Promover la igualdad mediante medidas proactivas.....	378
Planes y estrategias nacionales.....	378
Contratación pública.....	379
Planes para la igualdad.....	380
Repertorios, materiales y guías.....	380
Medidas de acción positiva.....	381
Sensibilización e información pública.....	382
Capítulo 4. Seguimiento y aplicación en relación con los Convenios núms. 100 y 111.....	385
La inspección del trabajo.....	386
Organismos especializados.....	388
Cortes y tribunales.....	390
Acceso a los procedimientos y los recursos.....	391
Estadísticas.....	392

Parte VI. Obstáculos a la ratificación y asistencia técnica	397
Capítulo 1. Libertad sindical y de asociación y negociación colectiva	397
Dificultades que impiden la ratificación	397
Asistencia técnica	399
Capítulo 2. Eliminación del trabajo forzoso	401
Obstáculos a la ratificación y perspectivas futuras	401
Convenio núm. 29.....	401
Convenio núm. 105.....	402
Asistencia técnica	402
Capítulo 3. Eliminación del trabajo infantil.....	405
Obstáculos a la ratificación y perspectivas de futuro.....	405
Asistencia técnica	406
Capítulo 4. Igualdad de oportunidades y de trato	409
Perspectivas y obstáculos para la ratificación	409
Asistencia técnica	410
Parte VII. Conclusiones	413
Anexo	
Lista de las ratificaciones de los convenios fundamentales y de las memorias recibidas en virtud del artículo 19	411
Recuadros	
Libertad sindical, igualdad de género y no discriminación	39
Grupo de los Empleadores.....	49
Grupo de los Trabajadores.....	50
Respuesta de la OIT al trabajo forzoso en Myanmar	126
Función de los interlocutores sociales	189
Panorama mundial: Incidencia del trabajo infantil en el mundo	194
Definir las peores formas del trabajo infantil – <i>Artículo 3</i> del Convenio núm. 182.....	199
Respuesta de la OIT a la trata de niños para utilizarlos como jinetes de camellos en Qatar.....	210
Respuesta de la OIT al trabajo forzoso y al reclutamiento de menores en Myanmar.....	228
<i>Suecia</i> – mapeo de los salarios	323
Observación general sobre el Convenio núm. 100	393

Parte I. Introducción

Capítulo 1

Observaciones preliminares

1. En marzo de 2010, en su 307.^a reunión, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo decidió que el punto recurrente a inscribir en el orden del día de la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo tratase el objetivo estratégico de promover y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo ¹. A la luz de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social) de 2008, el Consejo de Administración estimó que las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, recogidas en los convenios fundamentales de la OIT conexos, forman un conjunto de derechos que se refuerzan mutuamente y que, en consecuencia, es mejor considerarlas de manera integrada. Las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998 son: la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

2. Además, en un esfuerzo por alinear el Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones con el informe sobre el punto recurrente, el Consejo de Administración decidió que el Estudio General abarcase los ocho Convenios fundamentales, a saber:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87);
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98);
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29);
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105);
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138);
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182);
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Los principios y valores que se recogen en estos Convenios constituyen una aspiración universal de la comunidad internacional en su conjunto.

¹ Documento GB.307/LILS/4.

3. En consecuencia, el presente Estudio General trata de los ocho convenios fundamentales y tiene el propósito de presentar un panorama general de la legislación y la práctica de los Estados Miembros desde el punto de vista de la aplicación de los convenios ratificados y no ratificados, describiendo las diversas iniciativas emprendidas en unos países, y refiriéndose también a algunos problemas graves encontrados en la aplicación de sus disposiciones. El Estudio reconoce la interdependencia y la complementariedad de los convenios fundamentales, así como su aplicabilidad universal, aunque tiene en cuenta los aspectos específicos tratados en cada uno de dichos convenios. El Estudio General también destaca las observaciones principales planteadas por la Comisión de Expertos, así como sus correspondientes orientaciones, en aras de la más completa conformidad con los convenios fundamentales. El Estudio General trata de lograr este objetivo analizando el alcance, los métodos y las dificultades de aplicación de los ocho convenios fundamentales, así como las características temáticas más destacadas de cada Convenio, y su aplicación efectiva e impacto. Además, espera ofrecer orientación a los Estados Miembros en cuanto a las medidas que pueden adoptar para subsanar las deficiencias en la aplicación que se han identificado a través del diálogo constante que se mantiene con ellos. Los derechos abarcados por los convenios fundamentales son de aplicación universal y deben ser respetados por todos los países, aun cuando no hayan ratificado estos últimos². Sin embargo, la ratificación demuestra el compromiso de los Estados y aporta un valor añadido al establecer una mayor certidumbre en cuanto a las normas y a la transparencia en el proceso de aplicación y control. La ratificación de los convenios permite igualmente la aplicación directa de las normas correspondientes por parte de los sistemas judiciales de determinados países. Este Estudio General examina los obstáculos a la ratificación que enfrentan los Estados Miembros, así como la prestación de asistencia técnica para superarlos y las perspectivas de ratificación. A este respecto, de los 183 Estados Miembros, 135 han ratificado los ocho convenios fundamentales. Por lo tanto, hay 48, entre los que se encuentran los más poblados del mundo, que aún deben completar la ratificación de los ocho convenios. De lo expuesto, se desprende la importancia de este Estudio General a efectos de proporcionar orientación a los Estados Miembros que no los hayan ratificado, así como de señalar los posibles medios para eliminar los obstáculos en la legislación y en la práctica. Además, el valor del presente Estudio General para los mandantes de la OIT y el lector en general cobra mayor énfasis en vista de la importancia cada vez mayor de los convenios fundamentales en el contexto de la globalización y, más recientemente, de la crisis económica y financiera mundial, de la crisis del empleo, así como de los acontecimientos que tienen lugar en África del Norte y Oriente Medio que entrañan la aspiración a la justicia social, la dignidad y los derechos y la equidad en el trabajo.

4. Por último, tanto en la Declaración de 1998 y en la Declaración sobre la Justicia Social, que constituyen la respuesta de la OIT a los desafíos de la globalización, se pone de relieve la importancia de los principios consagrados en los mencionados convenios. A este respecto, la Comisión se une a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia al subrayar que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo produce beneficios innegables para el desarrollo del potencial humano y el crecimiento económico en general y, por consiguiente, contribuye a la recuperación económica global³ y destaca su contribución a la justicia social y a una paz duradera.

² Véase la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998.

³ OIT: *Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Extractos de las Actas, Informe General*, CIT, 98.^a reunión, Ginebra, 2009, párr. 97.

Capítulo 2

La protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las constituciones nacionales ⁴

5. La existencia de un sistema jurídico efectivo es esencial en la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las garantías constitucionales desempeñan un papel muy importante en dicha protección pues no sólo determinan el marco en que esos principios y derechos irán cobrando forma concreta en la legislación nacional sino que además constituyen una base muy sólida con miras a su aplicación, en particular a través de los mecanismos institucionales y, sobre todo, de las decisiones de los tribunales constitucionales y supremos.

6. Es importante señalar que en algunos sistemas, la Constitución otorga fuerza de ley a los tratados internacionales ⁵ o les confiere una autoridad superior a la legislación nacional ⁶. De ahí que las leyes nacionales que contengan disposiciones incompatibles con los principios y derechos fundamentales en el trabajo puedan dejarse de lado debido a su incompatibilidad con un tratado internacional en el contexto de un caso presentado ante los órganos jurisdiccionales nacionales. En cambio, en otros sistemas, los tratados internacionales deben ser transformados en derecho nacional mediante la adopción de una legislación que tendrá esa finalidad. Además, en algunos países la Constitución menciona los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos que tienen un rango jurídico igual, o incluso más elevado, que la propia constitución ⁷. Debe señalar asimismo que algunas Constituciones disponen que, a efectos de la interpretación y aplicación de los derechos allí reconocidos, los tribunales deberán tomar en consideración los tratados internacionales en los que el Estado sea Parte ⁸.

7. El examen de las constituciones pone de manifiesto que las disposiciones constitucionales relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo son muy variadas. Algunas son aplicables a «todas las personas» y otras solamente a los ciudadanos. Algunas consagran derechos individuales o establecen la obligación del Estado de adoptar medidas, mientras que otras sólo definen los principios rectores de la acción del Estado, en cuyo caso es menos probable que garanticen una verdadera

⁴ Habida cuenta del amplio alcance del Estudio General, sólo se presentan los rasgos más sobresalientes.

⁵ Por ejemplo las Constituciones de Angola (2010, art. 13), República de Corea (1948, art. 6), Kenya (2010, art. 2), Kirguistán (2010, art. 6), Mongolia (1992, art. 10), Perú (1993, art. 55) y Ucrania (1996, art. 9).

⁶ Por ejemplo las Constituciones de Albania (1998, art. 122), Benin (1990, art. 147), El Salvador (1983, art. 144), Francia (1958, art. 55), Guinea (2010, art. 151), Haití (1987, art. 276), Madagascar (2010, art. 137), Marruecos (2011, Preámbulo), Mauritania (1991, art. 79) y Turkmenistán (2008, art. 6).

⁷ Por ejemplo las Constituciones de Argentina (1994, art. 75), Benin (1990, art. 7), Estado Plurinacional de Bolivia (2008, art. 256), Brasil (1988, art. 5), República Dominicana (2010, art. 74), Ecuador (2008, art. 424), Sudán (2005, art. 27), Togo (1992, art. 50) y República Bolivariana de Venezuela (1999, art. 23).

⁸ Por ejemplo las Constituciones de Colombia (1991, art. 93), Guyana (1980, art. 39), Mozambique (2004, art. 43) y Seychelles (1993, art. 48).

protección de carácter obligatorio. Pese a ello, y sin olvidar estas importantes diferencias, a continuación se indican las principales tendencias en relación con cada categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Libertad sindical y negociación colectiva

8. La libertad sindical está consagrada en casi todas las constituciones nacionales. En la mayoría de los casos la constitución establece que esta libertad deberá ejercerse de conformidad con la legislación. Asimismo, la mayoría de las constituciones prevén una serie de excepciones, en particular en lo que concierne a las fuerzas de seguridad, o establecen que las excepciones deberán determinarse por medio de la legislación⁹. Por otra parte, en 142 constituciones pueden encontrarse referencias específicas al derecho a constituir libremente organizaciones sindicales y a afiliarse o no a las mismas. Además, el derecho de huelga está protegido constitucionalmente en 93 países¹⁰.

9. Sesenta y seis constituciones contienen disposiciones específicas sobre la negociación colectiva¹¹. Por ejemplo, la Constitución de Chile (1980, artículo 19) reconoce el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, y la Constitución de Marruecos (2011, artículo 8) dispone que las autoridades públicas deberán adoptar las medidas que sean necesarias para promover la negociación colectiva.

Trabajo forzoso

10. Aunque la mayor parte de las Constituciones contienen disposiciones que prohíben la esclavitud, no todas prevén la prohibición del trabajo forzoso. De ese modo, más de 100 constituciones prohíben el trabajo forzoso u obligatorio, concepto del que sin embargo no ofrecen una definición¹². Así como el Convenio núm. 29 prevé una serie de excepciones, la mayoría de las constituciones prevén algunas excepciones o estipulan que éstas sean determinadas por la legislación¹³. En los casos en que la constitución no prohíba expresamente el trabajo forzoso, la protección contra esa forma de trabajo o determinadas modalidades de trabajo forzoso puede garantizarse en cierta medida mediante otros tipos de prohibiciones o derechos como los siguientes:

⁹ Aquí no se aborda la cuestión relativa a la conformidad de estas excepciones con lo dispuesto en el Convenio núm. 87.

¹⁰ Véase *infra* el párr. 123 del Estudio General.

¹¹ Por ejemplo las Constituciones del Estado Plurinacional de Bolivia (2009, art. 49), República de Corea (1948, art. 33), República Dominicana (2010, art. 62), Ecuador (2008, art. 326), Etiopía (1994, art. 42), Filipinas (1987, art. XIII), Grecia (1975, art. 22), Guyana (1980, art. 147), Japón (1946, art. 28), Kenya (2010, art. 41), República de Moldova (1994, art. 43), Nepal (2007, art. 30), Polonia (1997, art. 59), Rwanda (2003, art. 38), Seychelles (1993, art. 35), Sudáfrica (1996, art. 23) y Turquía (1982, art. 53). En Canadá, el Tribunal Supremo sostuvo que la libertad sindical comprende una medida de protección de la negociación colectiva y ello aún en ausencia de una disposición particular sobre la negociación colectiva en la Carta de Derechos y Libertades de Canadá (*Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Association v. British Columbia*, 2007, SCC 27).

¹² Por ejemplo las constituciones de Afganistán (2004, art. 49), Dominica (1978, art. 4), Eslovenia (1991, art. 49), Suriname (1987, art. 15), Iraq (2005, art. 37), Liberia (1984, art. 12), Malasia (1957, art. 6), México (1917, art. 5), Federación de Rusia (1993, art. 37), Santa Lucía (1978, art. 4), Tailandia (2007, art. 38) y República Unida de Tanzania (1977, art. 25). Sólo en una constitución se define una situación específica como trabajo forzoso: la Constitución de Serbia (2006, art. 26) prohíbe el trabajo forzoso y menciona algunas excepciones a este respecto; sin embargo, antes de indicar esas excepciones precisa que se considerará trabajo forzoso la explotación sexual o económica de una persona que se encuentre en una posición desfavorable.

¹³ Aquí no se aborda la cuestión relativa a la conformidad de estas excepciones con lo dispuesto en el Convenio núm. 29.

- la prohibición de todas las formas de esclavitud o servidumbre¹⁴, explotación¹⁵ o trata de personas¹⁶;
- el derecho a condiciones de trabajo dignas y equitativas¹⁷;
- el derecho a la libre elección del trabajo¹⁸.

Trabajo infantil

11. Pocas constituciones establecen una edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Esta protección específica está consagrada sobre todo en las constituciones de los países de América Latina¹⁹. Las Constituciones de la ex República Yugoslava de Macedonia (1991, artículo 42), Serbia (2006, artículo 66), Seychelles (1993, artículo 31) y Zambia (1991, artículo 24) prohíben el trabajo de los menores de 15 años de edad. La Constitución del Congo (2002, artículo 34) fija a los 16 años la edad mínima de admisión al trabajo. Otras constituciones contienen disposiciones relativas al trabajo infantil. Algunas se refieren a una edad mínima para trabajar pero sin determinar dicha edad²⁰, otras prohíben el empleo remunerado de los niños²¹ o disponen que el trabajo que realicen sea adecuado a su edad²².

12. Muchas constituciones nacionales contienen disposiciones de carácter general sobre la protección de los niños. Varias constituciones abordan de forma específica algunas de las peores formas de trabajo infantil. Por ejemplo:

- la Constitución de Afganistán (2004, artículo 49) prohíbe el trabajo forzoso realizado por niños;
- la Constitución de Belarús (1994, artículo 32) estipula que no deberá utilizarse mano de obra infantil en trabajos que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los niños;
- la Constitución de Guinea (2010, artículo 19) prevé la protección de los jóvenes contra la trata de personas;
- la Constitución de Sudáfrica (1996, artículo 28) prohíbe el reclutamiento de niños menores de 18 años en conflictos armados.

13. Habida cuenta de la importancia de la educación para eliminar el trabajo infantil, debe señalarse que un gran número de constituciones contienen disposiciones a este respecto y, asimismo, que en muchas se reconoce tanto el derecho a la educación como

¹⁴ Por ejemplo las Constituciones de Chad (1996, art. 20), Chile (1980, art. 19), Estados Unidos (1787, Decimotercera Enmienda), Japón (1946, art. 18) y Níger (2010, art. 4).

¹⁵ Por ejemplo las Constituciones de Argelia (1989, art. 8), Cuba (1976, art. 14), República Árabe Siria (1973, art. 13) y Sri Lanka (1978, art. 27).

¹⁶ Por ejemplo las Constituciones de Camboya (1993, art. 46), Colombia (1991, art. 17) y Ecuador (2008, art. 66).

¹⁷ Por ejemplo las Constituciones de Argentina (1994, art. 14 *bis*) y Colombia (1991, art. 25).

¹⁸ Por ejemplo las Constituciones de Chile (1980, art. 19), Costa Rica (1949, art. 56), Honduras (1982, art. 127), Hungría (1949, art. 70), Indonesia (1945, art. 28E), Rwanda (2003, art. 37), Suiza (1999, art. 27) y Turkmenistán (2008, art. 33).

¹⁹ Las Constituciones de Brasil (1988, art. 7), Ecuador (2008, art. 46), El Salvador (1983, art. 38), Guatemala (1985, art. 102), Honduras (1982, art. 128), México (1917, art. 123) y Panamá (1972, art. 70).

²⁰ Por ejemplo las Constituciones de Albania (1998, art. 54), Angola (2010, art. 80), Croacia (1990, art. 65), Mozambique (2004, art. 121), Portugal (1976, art. 69) y Somalia (2004, art. 18).

²¹ Por ejemplo las Constituciones de Italia (1947, art. 37), Lesotho (1993, art. 32), Malta (1964, art. 15) y Rumania (1991, art. 49).

²² Por ejemplo las Constituciones de Sudáfrica (1996, art. 28) y Turquía (1982, art. 50).

la obligación del Estado de proporcionar educación gratuita hasta la edad en que cesa la escolaridad obligatoria.

Igualdad, no discriminación e igualdad de remuneración

14. La mayoría de las constituciones contienen disposiciones generales para garantizar la igualdad ante la ley, el disfrute de los derechos y libertades fundamentales en pie de igualdad, y la no discriminación. En algunas Constituciones se prevé específicamente que deberá prohibirse la discriminación directa e indirecta²³. Cabe mencionar otras disposiciones a este respecto, como por ejemplo:

- las disposiciones relativas a la igualdad de oportunidades: en la constitución de varios países — por ejemplo en la del Estado Plurinacional de Bolivia (2009, artículo 8) — se establece la obligación del Estado de garantizar y promover la igualdad de oportunidades para todos; en varias constituciones de países de África del Norte y Medio Oriente únicamente se garantiza la igualdad de oportunidades para los ciudadanos²⁴.
- medidas especiales como la acción positiva: algunas constituciones permiten al Estado establecer disposiciones especiales en favor de ciertos grupos²⁵, con frecuencia se trata de aquellos que necesitan una protección especial o que históricamente han sido objeto de discriminación.

15. La discriminación relacionada con el trabajo es una cuestión que se aborda, aproximadamente, en una cuarta parte de las constituciones nacionales principalmente en países de África y de América Latina. Por ejemplo, la Constitución del Senegal (2001, artículo 25) establece que nadie podrá verse perjudicado en su trabajo por motivos relacionados con su origen, sexo, opiniones, opciones políticas o creencias. Otro ejemplo en este sentido es el de la Constitución del Brasil (1988, artículo 7), que prohíbe toda diferencia en los salarios, el desempeño de las funciones y los criterios de contratación por motivos relacionados con el sexo, la edad, el color o el estado civil. La Constitución de Filipinas (1987, artículo XIII) estipula que el Estado deberá promover el pleno empleo y la igualdad de oportunidades de empleo para todos. Además, varias constituciones incluyen disposiciones específicas relacionadas con el empleo en el sector público, que en ocasiones se reserva exclusivamente a los nacionales²⁶.

16. Por lo que respecta a los motivos para garantizar la igualdad o prohibir la discriminación. La combinación de sus modalidades varía ampliamente según las constituciones consideradas. Algunas constituciones se refieren a «cualquier motivo» u ofrecen una lista abierta de motivos posibles. Otras, en cambio, enumeran motivos específicos que abarcan todos o algunos de los que se mencionan en el Convenio núm. 111. Entre los motivos adicionales que suelen enumerarse cabe mencionar el idioma, la condición económica, el nivel de educación, las discapacidades o la edad. Algunas constituciones también incluyen los siguientes motivos adicionales:

²³ Las Constituciones de Chipre (1960, art. 28), Kenya (2010, art. 27), Islas Marshall (1979, art. II), Montenegro (2007, art. 8), Serbia (2006, art. 21) y Sudáfrica (1996, art. 9).

²⁴ Las Constituciones de Iraq (2005, art. 16), Jordania (1952, art. 6), Qatar (2003, art. 19), República Árabe Siria (1973, art. 25) y Yemen (1991, art. 24).

²⁵ Por ejemplo, las Constituciones de Ecuador (2008, art. 11 (2)), Kirguistán (2010, art. 16), Malta (1964, art. 45), Namibia (1990, art. 23 (2)), Nepal (Constitución Provisional de 2007, art. 13 (3)), Papua Nueva Guinea (1975, art. 55) y Seychelles (1993, art. 27).

²⁶ Por ejemplo, la Constitución de Panamá (1972, art. 300) establece que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña.

- la salud y, en particular, el estado serológico respecto del VIH ²⁷;
- el embarazo ²⁸;
- la pertenencia a un sindicato o asociación pública ²⁹;
- la orientación sexual ³⁰.

17. Las disposiciones constitucionales sobre la igualdad de remuneración abarcan las siguientes modalidades:

- disposiciones que garantizan una remuneración equitativa, sin ningún tipo de discriminación o sin discriminación por motivos de sexo ³¹;
- disposiciones que garantizan la «igualdad de salario por un trabajo igual» o la «igualdad de salario por un trabajo igual para hombres y mujeres» ³²;
- disposiciones que garantizan la «igualdad de salario o de remuneración por trabajo de igual valor», ya sea en términos generales o con respecto a una serie de motivos ³³; algunas garantizan específicamente «la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor sin discriminación de género», según lo establecido en el Convenio núm. 100 ³⁴.

18. En resumen, la Comisión desea recordar que la mejor manera de garantizar una verdadera protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo consiste en establecer procedimientos y mecanismos con esa finalidad. Por ejemplo, varias constituciones nacionales establecen expresamente que los tribunales del país han de velar por el respeto de los derechos y las libertades fundamentales. Además, la mayoría de las constituciones confieren a un tribunal constitucional o a un tribunal supremo la facultad de verificar la conformidad de la legislación nacional con la Constitución. Ello significa que las leyes podrán dejarse de lado si se determina que no están en conformidad con la Constitución, y que podrán exigirse reparaciones en los casos en que las autoridades hayan basado su actuación en disposiciones inconstitucionales de dichas leyes. Otro procedimiento importante para asegurar un mayor grado de protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo consiste en ofrecer a toda persona que alegue una violación de estos derechos la posibilidad de recurrir directamente al tribunal constitucional o al tribunal supremo para solicitar protección y, si es el caso, exigir la reparación que corresponda. Por último, algunas constituciones han establecido otros

²⁷ Las Constituciones de Burundi (2005, art. 22) y Ecuador (2008, art. 11).

²⁸ Las Constituciones de Guyana (1980, art. 149), Kenya (2010, art. 27), Nueva Zelandia (Ley de la Carta de Derechos, 1990, art. 19) y Sudáfrica (1996, art. 9).

²⁹ Las Constituciones de Azerbaiyán (1995, art. 25), Madagascar (2010, art. 28), Paraguay (1982, art. 88) y la Federación de Rusia (1993, art. 19).

³⁰ Las Constituciones de: Estado Plurinacional de Bolivia (2009, art. 14), Ecuador (2008, art. 11), México (1917, art. 1), Nueva Zelandia (Ley de la Carta de Derechos, 1990, art.19), Portugal (1976, art. 13), Sudáfrica (1996, art. 9) y Suecia (1974, art. 2 del capítulo 1).

³¹ De los 22 países con este tipo de disposiciones, véanse por ejemplo las Constituciones de Angola (2010, art. 76), Burkina Faso (1991, art. 19), Finlandia (1999, art. 6), Haití (1987, art. 35), Indonesia (1945, art. 28D), Kazajstán (1995, art. 24) y Turquía (1982, art. 55).

³² De los 39 países con este tipo de disposiciones, véanse por ejemplo las Constituciones de Argentina (1994, art. 14bis), Burundi (2005, art. 57), Camboya (1993, art. 36), China (1982, art. 48), India (1949, art. 39) y Rumania (1991, art. 41).

³³ Las Constituciones de Grecia (1975, art. 22) y Maldivas (2008, art. 37).

³⁴ Por ejemplo las Constituciones de Belarús (1994, art. 42), Estado Plurinacional de Bolivia (2009, art. 48), República Dominicana (2010, art. 62), Malawi (1994, art. 31) y Suiza (1999, art. 8).

mecanismos de protección ³⁵ tales como la defensoría del pueblo o las instituciones nacionales de derechos humanos.

³⁵ Por ejemplo las Constituciones del Congo (2002, art. 68); de la República Dominicana (2010, art. 190); de Francia (1958, art. 71-1); y de Filipinas (1987, art. XIII).

Capítulo 3

Otros instrumentos internacionales pertinentes

19. Las competencias especiales de la OIT en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo se complementan con las de otras organizaciones internacionales cuyo mandato abarca esferas afines, y las de determinadas organizaciones regionales que también tienen competencias en la materia. Los numerosos instrumentos internacionales y regionales que incluyen disposiciones relativas al trabajo y que han sido adoptados en el marco de estas organizaciones no pueden examinarse de forma exhaustiva en el presente Estudio. No obstante, la Comisión considera que habría que tener presente los siguientes puntos:

- los ocho convenios fundamentales de la OIT forman parte integrante del marco general de derechos humanos de las Naciones Unidas;
- los principios y derechos fundamentales en el trabajo reconocidos en los ocho convenios fundamentales de la OIT también gozan de un reconocimiento muy amplio en los demás instrumentos internacionales y regionales que han sido examinados; y
- la Comisión, mediante su labor de colaboración con los órganos de control encargados de velar por la aplicación efectiva de los principios y derechos consagrados en dichos instrumentos, participa en un esfuerzo esencial encaminado a garantizar la coherencia en la labor de supervisión de la aplicación por parte de los Estados de las obligaciones de alcance universal y regional relacionadas con los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Reconocimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en otros instrumentos universales y regionales

Instrumentos de las Naciones Unidas

20. Muchos instrumentos adoptados por las Naciones Unidas, desde la *Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)* hasta la reciente *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)*, contienen disposiciones sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Libertad sindical y derecho de negociación colectiva

21. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* (párrafo 1 del artículo 20 y párrafo 4 del artículo 23), el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (artículo 22) y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966 (artículo 8) reconocen que toda persona tiene el derecho a asociarse libremente, incluso el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. También es interesante señalar que el párrafo 1, apartado d) del artículo 8 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* establece que los

Estados Partes se comprometen a garantizar el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

22. La *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (1990)³⁶ (párrafo 1, apartado *b*), del artículo 26) y la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (párrafo 1, apartado *c*), del artículo 27) también reconocen los derechos y libertades indispensables para el libre ejercicio de los derechos sindicales.

23. Debe señalarse que ninguno de estos instrumentos establece explícitamente el derecho de negociación colectiva³⁷.

Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio

24. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* (artículo 4) y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (párrafos 1 y 2 del artículo 8) prohíben la esclavitud y la servidumbre³⁸. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* también establece que toda persona tiene derecho a la libre elección de su trabajo (párrafo 1 del artículo 23). El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* estipula específicamente que nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio (párrafo 3, apartado *a*) del artículo 8), a reserva de una serie de excepciones (párrafo 3, apartados *b*) y *c*) del artículo 8) similares a las previstas en el Convenio núm. 29. El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* reconoce el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado (párrafo 1 del artículo 6).

25. La *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (párrafo 2 del artículo 11) y la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (párrafo 2 del artículo 27) prohíben explícitamente el trabajo forzoso u obligatorio.

Abolición efectiva del trabajo infantil

26. El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* establece que debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social, que su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley, y que los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede

³⁶ Esta Convención, que entró en vigor en 2003, extiende a todos los trabajadores migrantes en situación regular o irregular (y a los miembros de sus familias) los derechos que antes se limitaban a las personas que practicaban una migración legal por razones de empleo; véase asimismo Estudio general sobre el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y la Recomendación núm. 86 y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y la Recomendación (núm. 151). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, en particular los párrs. 49 a 61.

³⁷ Sin embargo, en el marco del control de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se prevé que los Estados que lo han ratificado, proporcionen información sobre los mecanismos de negociación colectiva existentes en el Estado Parte y sobre su repercusión en los derechos laborales.

³⁸ Las cuestiones relativas a la esclavitud y la trata de personas con fines de explotación se contemplan en otros instrumentos de las Naciones Unidas, por ejemplo en el *Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena* (1949) y el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* («Protocolo de Palermo», 2000). Para mayor información sobre estos instrumentos véase *Erradicar el trabajo forzoso*, Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, párrs. 19 y 20.

prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil (párrafo 3 del artículo 10).

27. La *Convención sobre los derechos del niño (1989)* contiene varias disposiciones relativas al trabajo infantil. Los Estados Partes tienen la obligación de fijar una edad o edades mínimas para trabajar (párrafo 2, apartado *a*) del artículo 32); impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (artículo 33); impedir la explotación del niño en la prostitución o en espectáculos o materiales pornográficos (artículo 34); impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin (artículo 35)³⁹; y, asimismo, proteger al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar (artículo 36). También se refiere a la protección de los niños en los conflictos armados (artículo 38)⁴⁰. La *Convención sobre los derechos del niño* fue reforzada en 2000 gracias a la adopción de dos *Protocolos facultativos*, el primero relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y el segundo a la participación de niños en los conflictos armados.

Igualdad, no discriminación e igualdad de remuneración

28. El derecho a la igualdad y a la no discriminación es el elemento esencial del discurso sobre derechos humanos y ha sido incorporado en varios instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Tanto la *Declaración Universal de Derechos Humanos* como los *Pactos* de 1966 contienen disposiciones que afirman la igualdad y prohíben la discriminación por una serie de motivos particulares. Los motivos enumerados en dichos instrumentos incluyen la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición⁴¹. No se trata de una lista exhaustiva y se ha considerado la posibilidad de incluir otra serie de motivos, por ejemplo la orientación sexual⁴². Los requisitos del Convenio núm. 111 de la OIT⁴³ se deducen también del contexto general del derecho al trabajo reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafo 1 del artículo 6).

³⁹ También debe mencionarse la adopción en 2000 del *Protocolo de Palermo* (véase la nota anterior núm. 38), uno de cuyos fines consiste en prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños (apartado *a*) del art. 2). En el art. 3 del *Protocolo* se define la expresión «trata de personas», especificando que la explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos, y que por «niño» se entenderá toda persona menor de 18 años.

⁴⁰ Cabe señalar que los *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativos a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I)* y *a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II)*, adoptados en 1977, ya incluían disposiciones sobre la participación de los niños en las hostilidades (véanse en particular el art. 77, 2) del Protocolo I y el apartado *c*) del art. 4, 3) del Protocolo II).

⁴¹ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, art. 2, 1); *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, art. 2, 1); y *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, art. 2, 2). Véanse asimismo el párr. 244 de *Igualdad en el Empleo y la Ocupación*, Estudio especial sobre la igualdad en el empleo y la ocupación prevista en el Convenio núm. 111, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Informe III (Parte 4B)), CIT, 83.ª reunión, Ginebra, 1996, *Igualdad en el Empleo y la Ocupación*, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Convenio núm. 111) y Recomendación (núm. 111), 1958, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Informe III (Parte 4B)), CIT, 75.ª reunión, Ginebra, 1988, párr. 2.

⁴² Véase, por ejemplo, la Observación General núm. 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), de 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 32.

⁴³ CEACR, Observación general núm. 18, de 24 de noviembre de 2005, E/C.12/GC/18, párr. 12. La complementariedad de los diferentes instrumentos de derechos humanos y el Convenio núm. 111 también se reconoce en la Observación general núm. 20, *op. cit.*, párr. 5.

29. La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (1979) (párrafo 1 del artículo 11), la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (párrafo 1 del artículo 25) y la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (párrafo 1 del artículo 27) contienen disposiciones específicas en las que se hace referencia a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Las definiciones del término «discriminación» que figuran en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* y en la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* se basan en la definición de este concepto recogida en el Convenio núm. 111⁴⁴.

30. La cuestión relativa a la igualdad de remuneración se aborda en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, aunque la OIT fue la primera organización a escala internacional que reconoció el concepto de «trabajo de igual valor». Algunos de estos instrumentos, por ejemplo el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*⁴⁵ y la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*⁴⁶, se refieren de manera explícita al principio de la «igualdad de remuneración por trabajo de igual valor». Otros instrumentos, como la *Declaración Universal de Derechos Humanos*⁴⁷ y la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*⁴⁸, se refieren al concepto más limitado de «igual salario por trabajo igual».

Instrumentos regionales

31. Deben mencionarse en primer lugar los actos constitutivos de dos organizaciones regionales, ya que estos contienen disposiciones relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que todos los Estados Miembros deben observar. Se trata, en primer lugar, de la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* (1948, modificada por una serie de Protocolos), la cual estipula, entre otras cosas, que los empleadores y los trabajadores tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva (apartado c) del artículo 45). En segundo lugar, el *Tratado de la Unión Europea* —modificado tras la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa* en 2009— que estipula que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados (párrafo 1 del artículo 6)⁴⁹, es decir, que es de carácter vinculante para las instituciones y los Estados miembros al aplicar la legislación de la Unión Europea. La *Carta de los Derechos Fundamentales* (2000, adaptada en 2007) abarca todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo: artículo 12 (libertad de asociación); artículo 28 (derecho de negociación y de acción colectiva); artículo 5 (prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado); artículo 32 (prohibición del trabajo infantil y protección contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser

⁴⁴ *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, art. 1, 1); *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, art. 1.

⁴⁵ Art. 7, a), i).

⁴⁶ Art. 11, 1 d).

⁴⁷ Art. 23, 2).

⁴⁸ Art. 5, d), i).

⁴⁹ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede conocer de una causa de violaciones de la *Carta*. Además, si un particular estima que una autoridad nacional ha infringido la Carta al aplicar el Derecho de la UE, puede dirigirse a los tribunales nacionales del país de que se trate. Ahora bien, un Protocolo del *Tratado de Lisboa* establece que en el Título IV de la *Carta* no se crean derechos que se puedan defender ante los órganos jurisdiccionales de Polonia o del Reino Unido. La República Checa adoptó posteriormente una decisión similar.

perjudicial); artículo 21 (no discriminación); y artículo 23 (igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y remuneración).

32. Además de estos actos constitutivos, muchos instrumentos adoptados en el marco de organizaciones regionales contienen disposiciones relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. A continuación se mencionan algunos ejemplos especialmente relevantes en el contexto del presente Estudio General con respecto a cada una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva

33. La libertad de asociación se reconoce en todos los instrumentos regionales que han sido examinados, incluidos el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales* («Convenio Europeo de Derechos Humanos», 1950, artículo 11), la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969, artículo 16), la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos* (1981, artículo 10), el *Convenio de Derechos Humanos y de Libertades Fundamentales de la Comunidad de Estados Independientes* (1995, párrafo 1 del artículo 12) y la *Carta Árabe de Derechos Humanos* (2004, párrafo 5 del artículo 24).

34. Ahora bien, salvo en los actos constitutivos ya mencionados en el párrafo 31, el derecho de negociación colectiva sólo se reconoce en el artículo 6 de la *Carta Social Europea* de 1961 y de la *Carta Social Europea revisada* de 1996. Debe mencionarse también el artículo 7 de la *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1948)*, en el que se prevé la existencia de convenios colectivos de trabajo⁵⁰.

35. También es interesante observar que el derecho de huelga se reconoce en la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* (apartado c), del artículo 45), la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (artículo 28), la *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales* (artículo 27), la *Carta Social Europea* de 1961 y la *Carta Social Europea revisada* de 1996 (párrafo 4 del artículo 6), el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales* («Protocolo de San Salvador» de 1988) (párrafo 1, apartado b), del artículo 8) y la *Carta Árabe de Derechos Humanos* (párrafo 3 del artículo 35).

Abolición de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio

36. La abolición de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio está contemplada en los instrumentos regionales más importantes que se han examinado, por ejemplo en el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* (artículo 4), la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (artículo 6), la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos* (artículo 5), el *Convenio de Derechos Humanos y de Libertades Fundamentales de la Comunidad de Estados Independientes* (artículo 4) y la *Carta Árabe de Derechos Humanos* (artículo 10)⁵¹.

⁵⁰ Por otra parte, la Comisión observa que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso *International Transport Workers Federations and Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP* reafirmó que la acción colectiva era un derecho fundamental y parte integrante de los principios generales del derecho comunitario europeo. Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró en el caso *Demir y Baykara c. Turquía* que el derecho de negociar colectivamente con el empleador se ha convertido en uno de los elementos esenciales del «derecho a fundar, con otros, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses», reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁵¹ Véase asimismo el Estudio General de 2007, párr. 21.

Abolición efectiva del trabajo infantil

37. La abolición efectiva del trabajo infantil es una cuestión que también se trata ampliamente en los instrumentos adoptados a escala regional. De ahí que el establecimiento de una edad mínima de admisión al empleo esté contemplado en la *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales* (artículo 16), la *Carta Social Europea* de 1961 y la *Carta Social Europea revisada* de 1996 (artículo 7), la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* (1990, párrafo 2, apartado a), del artículo 15), el *Convenio de Derechos Humanos y de Libertades Fundamentales de la Comunidad de Estados Independientes* (párrafo 3 del artículo 27) y la *Carta Árabe de Derechos Humanos* (párrafo 3 del artículo 34).

38. La *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* (artículos 15, 22 y 27 a 29), el *Protocolo de San Salvador* (apartado f) del artículo 7) y la *Carta Árabe de Derechos Humanos* (párrafo 3 del artículo 34) contienen disposiciones específicas sobre las peores formas de trabajo infantil.

39. Deben destacarse igualmente una serie de iniciativas emprendidas en Asia:

- dos convenios sobre los derechos del niño adoptados en 2002 por la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), el primero para prevenir y combatir la trata de mujeres y niños con fines de prostitución, y el segundo para abordar los acuerdos regionales destinados a promover el bienestar de los niños en Asia Meridional; y
- en el marco de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), una *Declaración contra la trata de personas, en particular de mujeres y niños* adoptada en 2004.

Igualdad, no discriminación e igualdad de remuneración

40. Los instrumentos regionales tienden a consagrar los principios generales de la igualdad y la no discriminación. A este respecto cabe mencionar la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos* (artículos 2, 3 y 19), el *Protocolo de San Salvador* (artículos 3 y 6) y el *Convenio de Derechos Humanos y de Libertades Fundamentales de la Comunidad de Estados Independientes* (artículo 20).

41. Sólo algunos instrumentos regionales contienen disposiciones específicas sobre la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación:

- el artículo 20 de la *Carta Social Europea revisada* se refiere al derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminación por razón del sexo; y
- el párrafo 1 del artículo 34 de la *Carta Árabe de Derechos Humanos* limita a los ciudadanos el derecho a trabajar, pero prevé que el Estado deberá garantizar la igualdad de oportunidades sin ningún tipo de discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, idioma, opinión política, pertenencia a un sindicato, origen nacional, origen social o cualquier otra condición.

42. Varios instrumentos regionales también contienen disposiciones relacionadas con la igualdad de remuneración⁵²; en algunos de estos instrumentos se recoge el concepto más amplio del «trabajo de igual valor». Así, por ejemplo:

⁵² Véase *Igualdad de Remuneración*, Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 100) y a la Recomendación (núm. 90) sobre igualdad de remuneración, 1951, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de los Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B), CIT, 72.^a reunión, Ginebra, 1986, párr. 6.

- la *Carta Social Europea* y la *Carta Social Europea revisada* reconocen el derecho de los trabajadores de ambos sexos a una remuneración igual por un trabajo de igual valor (párrafo 3 del artículo 4);
 - el *Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, relativo a los derechos de la mujer en África* (2003) insta a los Estados parte a promover el derecho a una remuneración igual para hombres y mujeres por trabajos de igual valor (apartado *b*) del artículo 13).
43. Sin embargo, otros instrumentos regionales recogen el concepto más limitado de igualdad de remuneración por un «trabajo igual». Así, por ejemplo:
- el *Protocolo de San Salvador* establece que debe garantizarse a todos los trabajadores un salario igual por trabajo igual (apartado *a*) del artículo 7); y
 - la *Carta Árabe de Derechos Humanos* establece que no deberá discriminarse entre a la mano de obra masculina y la mano de obra femenina en el disfrute del derecho de beneficiarse efectivamente de una remuneración igual por un trabajo igual (párrafo 4 del artículo 34).

El objetivo de la coherencia en la supervisión de las obligaciones de alcance universal y regional de los Estados relacionadas con los principios y derechos fundamentales en el trabajo

44. La mayoría de los instrumentos internacionales y regionales a los que se ha hecho referencia cuentan con mecanismos de control que se ocupan de supervisar el cumplimiento efectivo de las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de su ratificación.

45. En el contexto de las Naciones Unidas, esta labor de supervisión se encomienda a órganos compuestos por expertos independientes (los «órganos establecidos en virtud de tratados») ⁵³. Como la Comisión ha señalado en repetidas ocasiones ⁵⁴, las normas internacionales del trabajo y las disposiciones conexas de los tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos son complementarias y se refuerzan mutuamente. Así pues, es sumamente importante que la OIT y las Naciones Unidas continúen trabajando en estrecha colaboración en el control de la aplicación de los instrumentos respectivos, especialmente en el contexto de la reforma encaminada a lograr una mayor coherencia y cooperación en el marco del sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo con respecto a las políticas de integración de los derechos humanos. Dicha labor de colaboración incluye el intercambio periódico de información entre la OIT y los órganos e instituciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. La OIT presenta informes periódicos a diversos órganos establecidos en virtud de tratados (el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Comité de

⁵³ Los órganos establecidos en virtud de tratados (que incluyen el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño) examinan los informes sobre la aplicación de los tratados que los Estados Partes presentan periódicamente, y formulan conclusiones y recomendaciones al respecto («observaciones finales»). Asimismo, la mayoría de estos órganos pueden recibir comunicaciones individuales cuando se producen violaciones de los derechos reconocidos en las convenciones que les competen.

⁵⁴ Véanse en particular las secciones pertinentes del Informe General anual de la Comisión (por ejemplo los párrs. 109 a 111 del Informe de 2011).

Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos) y asiste a las sesiones privadas de dichos órganos. Debe señalarse a este respecto que, en su propia labor, la Comisión también tiene en cuenta, de ser procedente, las observaciones finales tanto de los órganos establecidos en virtud de tratados como de los órganos establecidos por la Carta.

46. La colaboración entre la OIT y otros órganos e instituciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos — como el Consejo de Derechos Humanos, su Examen Periódico Universal y la labor de sus Relatores Especiales — también contribuye a reforzar la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas⁵⁵. Ciertas cuestiones como la de los niños en los conflictos armados, también son tratadas en la cúspide del sistema de las Naciones Unidas, en el Consejo de Seguridad. Los delitos graves pueden ser objeto de enjuiciamiento por la Corte Penal Internacional.

47. A escala regional, habría que destacar la colaboración institucionalizada entre la OIT y el comité de expertos encargado de supervisar la aplicación de la Carta Social Europea, su Protocolo Adicional de 1988 y la Carta Social Europea revisada, pues constituye un ejemplo particularmente eficaz de lo que debe hacerse para lograr una mayor coherencia en la supervisión de las obligaciones internacionales y regionales de los Estados relacionadas con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Con arreglo al procedimiento establecido en virtud del artículo 26 de la Carta Social Europea, un representante de la OIT participa, a título consultivo, en las reuniones del Comité Europeo de Derechos Sociales.

48. Por último, la Comisión quisiera subrayar que tres sistemas regionales para la protección de los derechos humanos han desarrollado un mecanismo de control jurisdiccional: la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos⁵⁶, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

⁵⁵ Véase *Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas* sometido anualmente a la Conferencia, Informe III (Parte 2), CIT, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, párrs. 114 a 117.

⁵⁶ Un Protocolo adoptado por la Unión Africana en 2008, y que aún no ha entrado en vigor, prevé la fusión de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos con el Tribunal de Justicia de la Unión Africana para formar un sólo tribunal, a saber, el Tribunal Africano de Justicia y Derechos Humanos.

Parte II. Libertad sindical y negociación colectiva

Capítulo 1

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Introducción

49. La libertad sindical es esencial para la búsqueda de la justicia social en el proceso de globalización y está estrechamente vinculada con todos los demás derechos fundamentales a los que se refiere este Estudio General. Se trata de un derecho humano fundamental de alcance universal, indispensable para el ejercicio de otros derechos. Es un proceso, dotado de un contenido sustantivo, que permite por medio de acciones colectivas, tomar medidas para combatir el trabajo forzoso, proteger a los menores de abusos y adoptar medidas contra la discriminación y en favor de la igualdad que beneficien a todos. La libertad sindical está en la esencia de la democracia, desde la base hasta lo más alto de la cúspide del poder.

50. En su preámbulo la Constitución de la OIT de 1919 afirma el principio de la libertad sindical entre los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz universal y permanente basada en la justicia social. En 1944 la Declaración de Filadelfia — que forma parte de la Constitución de la OIT — proclamó nuevamente que «la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante» y puso de manifiesto que éste era uno de los «principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización». En la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1998, se reconoce que «todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios [fundamentales] aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios». Dichos principios incluyen la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. Así pues, la Declaración de 1998 considera principios fundamentales los consagrados en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) añade que la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación

colectiva son particularmente importantes para permitir el logro de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT ⁵⁷.

51. La libertad sindical y la negociación colectiva, que actualmente figuran en la mayoría de las constituciones de los Estados Miembros ⁵⁸, revisten una importancia capital para los interlocutores sociales; dado que les permiten establecer reglas en materia de las condiciones de trabajo, incluidos los salarios, formular reivindicaciones más generales y conciliar sus respectivos intereses para lograr un desarrollo económico y social duradero. A juicio de la Comisión, organizaciones de trabajadores sólidas e independientes son indispensables para compensar la inferioridad jurídica y económica de los trabajadores. Asimismo, las organizaciones de empleadores son particularmente importantes para la protección de los intereses de las pequeñas empresas. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores son herramientas esenciales para la gobernanza del mercado de trabajo y para el desarrollo de sistemas de relaciones laborales que sean vectores de estabilidad, de progreso y de prosperidad económica y social. Por otra parte, al denunciar, cuando ello sea necesario, las violaciones de la legislación, estas organizaciones permiten también garantizar la aplicación efectiva de la legislación laboral. Además, participan en los mecanismos de consulta en los que se definen las políticas económicas y sociales y se elaboran los proyectos de legislación laboral. De ahí que resulte esencial salvaguardar su independencia frente a las autoridades públicas y los partidos políticos tal como lo recuerda la Resolución adoptada por la Conferencia en 1952 sobre la independencia del movimiento sindical.

52. Los Convenios núms. 87 y 98 forman parte de aquellos que han sido objeto de un mayor número de ratificaciones. Una prueba adicional de su importancia es el hecho de que todos los Estados Miembros, aun cuando no hayan ratificado estos convenios, tienen por una parte la obligación por el sólo hecho de ser Miembros de la OIT, de respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales consagrados en estos convenios y por otra parte pueden ser llamados a dar explicaciones ante el Comité de Libertad Sindical, que en tanto que órgano tripartito del Consejo de Administración de la OIT tiene desde 1951, el mandato de examinar las quejas presentadas contra los Estados Miembros por organizaciones de trabajadores y de empleadores, alegando la violación de los principios de la libertad sindical. La Comisión presta gran importancia a las decisiones del Comité de Libertad Sindical. Tratándose de un órgano tripartito, la legitimidad de sus principios y recomendaciones se ve acentuada por el consenso que caracteriza su labor y los conocimientos técnicos en materia de relaciones laborales que aportan los miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores que a título personal participan en el Comité. La amplia convergencia de opiniones entre el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos se explica principalmente por una necesidad de coherencia entre ambos órganos en relación con los principios fundamentales consagrados en los Convenios núms. 87 y 98. Así, con frecuencia la Comisión de Expertos se remite en sus observaciones a los informes del Comité de Libertad Sindical que tratan sobre problemas específicos relacionados con la libertad sindical en uno u otro país, e inversamente el Comité de Libertad Sindical señala a la atención de la Comisión de Expertos los aspectos legislativos de los casos que examina, o se basa en los principios establecidos por la propia Comisión. La Comisión

⁵⁷ Es decir: i) crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes; ii) realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos; iii) fortalecer el tripartismo y el diálogo social; y iv) promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

⁵⁸ Véase *supra* la Parte I, cap. 2.

proporciona un seguimiento a la aplicación de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, cuando éste se lo solicita ⁵⁹.

Ámbito de aplicación del Convenio y métodos de aplicación

Principio general y excepciones autorizadas

53. *En virtud del artículo 2 del Convenio núm. 87, los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.* Estas garantías son aplicables a todos los trabajadores y empleadores de los sectores público y privado, incluidos la gente de mar, los trabajadores agrícolas, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos, los aprendices, los trabajadores subcontratados, los trabajadores dependientes ⁶⁰, los trabajadores de las zonas francas de exportación y de la economía informal, y los trabajadores por cuenta propia ⁶¹. Por otra parte, este derecho debe garantizarse en la legislación y en la práctica sin ningún tipo de distinción ni discriminación, en particular por motivos de raza, nacionalidad, sexo, estado civil, edad, ocupación y opiniones o actividades políticas. Además, el Convenio núm. 87 no se limita a reconocer el derecho de los trabajadores de constituir y afiliarse a organizaciones de base sino también el derecho de estas organizaciones a constituir o afiliarse a organizaciones de grado superior, las cuales deben disfrutar de los derechos que se reconocen a las organizaciones de base. Finalmente, como se señala en el *artículo 6*, las disposiciones de los *artículos 2, 3 y 4* del Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones.

54. Las únicas excepciones autorizadas a este principio figuran en el párrafo 1 del artículo 9, en virtud del cual los Estados pueden determinar hasta qué punto se aplicarán las garantías previstas en el Convenio a las fuerzas armadas y a la policía. Los órganos de control de la OIT interpretan de manera restrictiva dichas excepciones (véase *infra*). La Comisión ha constatado sin embargo que en la práctica, varios países permiten que las fuerzas de policía constituyan organizaciones sindicales ⁶².

Métodos de aplicación

55. *El objetivo principal del Convenio núm. 87 consiste en proteger la autonomía e independencia de las organizaciones de trabajadores y de empleadores frente a las autoridades públicas, tanto en su constitución y funcionamiento, así como respecto de su disolución.* Ahora bien, ni el Convenio núm. 87 ni el Convenio núm. 98 contienen disposiciones específicas sobre los métodos de aplicación. En virtud de las disposiciones de sus *artículos 1 y 11*, cada Estado vinculado por el Convenio «se obliga a poner en

⁵⁹ Argentina, Australia, Colombia, Fiji, Panamá, Uruguay, etc.

⁶⁰ Ver Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

⁶¹ Véase *infra*, párrs. 63 a 81.

⁶² Considérese, por ejemplo, el Consejo Europeo de Sindicatos de Policía, que agrupa sindicatos de 20 países europeos. Considérense asimismo los casos del Brasil y Nueva Zelandia (en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de Nueva Zelandia señala que las fuerzas armadas no están amparadas por la Ley sobre las Relaciones Laborales de 2000, que en cambio sí es aplicable a la policía, sin perjuicio de determinadas reservas). Por el contrario, en Marruecos — como se indica en la memoria presentada por el Gobierno de este país en virtud del art. 19 de la Constitución — los miembros de la policía y de las fuerzas auxiliares dependientes del Ministerio del Interior no pueden constituir sindicatos.

práctica [sus] disposiciones» y «a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación». En consecuencia, el Convenio no exige necesariamente que los Estados adopten medidas legislativas para la aplicación de sus disposiciones. Por ejemplo, en el *Uruguay* la libertad sindical no estuvo reglamentada durante muchos años en la legislación, sino que el Convenio se aplicaba directamente y la jurisprudencia determinaba el marco para el ejercicio de los derechos de las organizaciones. Ahora bien, en casi todos los países la intervención legislativa directa es el principal método de aplicación del Convenio a nivel nacional (adopción de leyes sobre relaciones laborales o de códigos de trabajo, etc.). Además, puede recurrirse a una intervención legislativa indirecta con el objeto de establecer un marco legislativo para la negociación colectiva, dejando que las partes determinen conjuntamente las modalidades de sus relaciones mutuas y de los acuerdos a los que puedan llegar. No obstante, este conjunto de intervenciones legislativas deben interpretarse teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 8, que dispone, por una parte, que las organizaciones están obligadas a respetar la legalidad al ejercer los derechos que se les reconocen, y, por otra, que la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el Convenio. El grado de eficacia en la protección y promoción de la libertad sindical y a escala nacional varía considerablemente en la práctica. ***Sin embargo, con independencia del tipo de intervención que escoja para la aplicación del Convenio, la Comisión insiste en que es sumamente importante que, antes de introducir cualquier proyecto legislativo sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación que pueda llegar a repercutir en la negociación colectiva o en las condiciones de empleo, se celebren consultas abiertas y francas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, pues de este modo se garantiza que las normas adoptadas sean compartidas con todas las partes y, por ello mismo, sean duraderas***⁶³.

56. Las garantías establecidas en las constituciones, leyes y reglamentos pueden completarse mediante otros métodos de aplicación. Estos últimos incluyen declaraciones, programas y políticas públicas, así como su evaluación, y códigos de conducta y otros mecanismos de autorregulación. Incluyen igualmente procedimientos para la presentación de recursos y mecanismos específicos para la solución de conflictos colectivos. En la práctica es frecuente que se dé efecto a las disposiciones del Convenio a través de la jurisprudencia nacional y de los laudos arbitrales⁶⁴. Por último, los servicios de inspección del trabajo, al igual que la autoridad responsable de realizar el registro de las organizaciones y las autoridades encargadas de la resolución de conflictos, contribuyen a garantizar la aplicación cotidiana del Convenio.

57. En este contexto, recientemente la Comisión tomó nota con satisfacción de varios casos de progreso, entre los que cabe mencionar el reconocimiento explícito en la nueva Constitución de Kenya⁶⁵ del derecho de toda persona a constituir sindicatos de trabajadores u organizaciones de empleadores, afiliarse a los mismos y participar en sus

⁶³ Véase, por ejemplo, el *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* (en adelante, la CEACR), Informe III (Parte 1A), OIT, Ginebra, 2011, 100.^a reunión, *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

⁶⁴ Por ejemplo, *México* – CEACR, observación, 2011: La Comisión pidió al Gobierno que modificara el art. 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (prohibición de reelección dentro de los sindicatos) en el sentido de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, a efectos de ponerla en conformidad con el Convenio y la práctica de la OIT actual. La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que, aun cuando no ha sido modificada la legislación de referencia, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aplica la jurisprudencia mencionada.

⁶⁵ Kenya – CEACR, observación, Convenio núm. 98, 2011.

programas y actividades; el reconocimiento en la nueva Constitución del *Estado Plurinacional de Bolivia*⁶⁶ del carácter universal del derecho de sindicación y de negociación colectiva de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores agrícolas; la adopción en *Chile*⁶⁷ de una legislación para ampliar el ámbito de aplicación en sintonía con el Convenio, y la modificación de un artículo de la Constitución de *El Salvador*⁶⁸, que establece que los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas y cualquiera sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos (el mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, los funcionarios y empleados públicos y los empleados municipales). En relación con los procedimientos de consulta previos a la adopción de disposiciones legislativas, la Comisión tomó nota con interés del establecimiento en *Georgia*⁶⁹ de la Comisión Nacional de Diálogo Social, así como de la creación de un grupo de trabajo tripartito encargado de revisar y analizar la conformidad de la legislación nacional con las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Expertos; asimismo, tomó nota con interés de que en *Australia*⁷⁰ se hubiera elaborado la Ley de Trabajo Justo (2009) a través de un proceso de consultas amplias con los interlocutores sociales y los principales interesados.

Principales dificultades relacionadas con el ámbito de aplicación

58. Las principales dificultades en relación con el ámbito de aplicación del Convenio núm. 87 se relacionan con la interpretación que se da en la legislación de algunos países a las excepciones autorizadas en virtud del *párrafo 1 del artículo 9*, es decir, las fuerzas armadas y la policía, y, de manera más general, con la aplicación del Convenio a los funcionarios públicos y otras categorías específicas de trabajadores. La Comisión también ha prestado especial atención a la aplicación del Convenio a los bomberos, al personal de establecimientos penitenciarios, a los magistrados y al personal docente. Lo mismo puede decirse respecto de la aplicación del Convenio a los trabajadores de la economía informal⁷¹, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos, los trabajadores de las zonas francas industriales, así como a los trabajadores con una relación de empleo encubierta (por ejemplo en forma de contratos de prestación de servicios). La Comisión también tomó nota de que ciertos sectores y categorías de trabajadores que no gozan del derecho de sindicación y otros derechos conexos,

⁶⁶ *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010.

⁶⁷ *Chile* – CEACR, observación, 2002.

⁶⁸ *El Salvador* – CEACR, observación, 2010.

⁶⁹ *Georgia* – CEACR, observación, 2010.

⁷⁰ *Australia* – CEACR, observación, 2010.

⁷¹ El término «economía informal» abarca el conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. El término tiene en cuenta la considerable diversidad de trabajadores y unidades económicas en los distintos sectores de la economía y en los contextos rural y urbano que son particularmente vulnerables y trabajan en condiciones laborales inseguras, que experimentan graves déficit de trabajo decente y que a menudo quedan atrapados en la pobreza y la baja productividad. La economía informal incluye a trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares y trabajadores que pasan de una situación a la otra; incluye a trabajadores que participan en sistemas de trabajo flexibles nuevos y que se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción. Véase: *Extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal. Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal*, OIT, Ginebra, 2010, pág. 13.

comprenden con frecuencia de manera mayoritaria a las mujeres. Por lo tanto, la Comisión considera que es importante examinar las implicaciones de género en la aplicación de los convenios, para garantizar que no exista una discriminación directa o indirecta contra las mujeres. La Comisión considera que las categorías de trabajadores mencionadas deberían disfrutar de los derechos y garantías establecidos en el Convenio.

Cuestiones temáticas

Derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas

Derechos sindicales y libertades civiles

59. La libertad sindical es un principio cuyas consecuencias no se limitan únicamente al marco de la legislación laboral. En efecto, el pleno desarrollo de este principio depende de la existencia de un sistema democrático en el que se respeten los derechos y libertades civiles fundamentales. Además, y en particular en situaciones en las que la ley prohíbe en la esfera política expresar opiniones democráticas y pluralistas, los sindicatos frecuentemente se convierten en un instrumento para impulsar un desarrollo democrático. La Resolución adoptada por la Conferencia en 1970 sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles reafirma el vínculo esencial entre las libertades civiles y los derechos sindicales que la Declaración de Filadelfia (1944) ya había puesto de relieve, y enumera los derechos fundamentales que se requieren para el ejercicio de la libertad sindical, haciendo especial hincapié en los siguientes: i) el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; ii) la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; iii) el derecho de reunión; iv) el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales; y v) el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales. ***Desde entonces, los órganos de control de la OIT han insistido constantemente en la interdependencia entre las libertades civiles y los derechos sindicales, subrayando que un movimiento sindical verdaderamente libre e independiente solo puede desarrollarse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones.***

60. La interdependencia entre el respeto de los derechos fundamentales y la libertad sindical implica, en particular, que las autoridades públicas no pueden interferir en las actividades legítimas de las organizaciones mediante arrestos y detenciones arbitrarios, ni valerse del pretexto de una presunta conducta delictiva para perjudicar a los trabajadores en razón de su afiliación sindical o de sus actividades sindicales legítimas⁷². Supone asimismo que, en caso de alegatos de violaciones de los derechos y principios reconocidos en el Convenio, se lleven a cabo sin demora investigaciones judiciales independientes con el objeto de esclarecer plenamente los hechos, deslindar las responsabilidades, sancionar a los autores e instigadores y prevenir la repetición de tales actos⁷³. En este sentido, la Comisión observa que, en la práctica, los retrasos excesivos

⁷² Véanse, por ejemplo, *Bangladesh, Cuba, Ecuador, Egipto, Gabón, Indonesia y Myanmar* – CEACR, observaciones, 2010.

⁷³ Véanse, por ejemplo, *Camboya, Egipto, Ecuador, Guinea, Honduras, Panamá y Paraguay* – CEACR, observaciones, 2010; *Brasil* – CEACR, observación, 2010.

en los procedimientos iniciados en respuesta a este tipo de alegatos crean una situación de impunidad que refuerza el clima reinante de violencia e inseguridad⁷⁴. También subraya que es necesario con el mismo objetivo asegurar una formación específica sobre la libertad sindical a las fuerzas del orden⁷⁵ a fin de evitar los actos de violencia y los arrestos arbitrarios en huelgas y manifestaciones pacíficas de los trabajadores⁷⁶.

61. **La Comisión observa con gran preocupación que en algunos países siguen cometiéndose asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas⁷⁷. En algunos casos los empleadores también son víctimas de asesinatos⁷⁸ y de actos de intimidación⁷⁹.**

62. Ahora bien, la Comisión tomó nota con satisfacción⁸⁰ de algunos progresos realizados en este sentido, por ejemplo la adopción de una nueva ley en Colombia⁸¹ que: 1) dispone que el término de prescripción para las conductas punibles de homicidio de un miembro de una organización sindical legalmente reconocida será de treinta años; 2) considera como circunstancia de agravación punitiva los delitos contra miembros de una organización sindical o de defensores de derechos humanos; 3) establece que el que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en multa de 100 a 300 salarios mínimos legales mensuales; y 4) dispone que en caso de amenazas o intimidación sobre un miembro de una organización sindical la pena se aumentará en una tercera parte. También tomó nota con interés del compromiso del Gobierno de Filipinas⁸² de crear un órgano de control tripartito de alto nivel para analizar los progresos alcanzados en la investigación y procesamiento de aquellos casos de violencia contra sindicalistas puestos en conocimiento de los órganos de control de la OIT.

Derecho de los trabajadores y de los empleadores, «sin ninguna distinción», a constituir organizaciones y a afiliarse a las mismas

63. Al adoptar la expresión «sin ninguna distinción» que figura en el artículo 2 del Convenio, la Conferencia Internacional del Trabajo, en lugar de enumerar una serie de distinciones prohibidas, subrayó que **el derecho sindical debe garantizarse sin distinción o sin discriminación de ninguna clase y**, además, que debía considerarse un principio general cuya única excepción autorizada es la prevista en el párrafo 1 del artículo 9. En efecto, la posibilidad tanto a nivel de la legislación como de la práctica de constituir organizaciones es el requisito previo indispensable para el ejercicio adecuado de la libertad sindical y la libre negociación colectiva. Ahora bien, aunque actualmente la mayoría de los países reconocen este derecho, la legislación de algunos de ellos aún establece distinciones incompatibles con los principios establecidos por la Comisión, fundándose en motivos tales como el deseo de lograr ventajas competitivas, mantener el

⁷⁴ Véanse, por ejemplo, *Camboya, Guatemala y República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observaciones, 2010.

⁷⁵ *Guatemala* – CEACR, observación, 2010.

⁷⁶ Véanse, por ejemplo, *Indonesia, Myanmar y Turquía* – CEACR, observaciones, 2010.

⁷⁷ Véanse, por ejemplo, *Colombia, Guatemala, Filipinas, Panamá y República Bolivariana de Venezuela*.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, *Guatemala*.

⁷⁹ Véase, por ejemplo, *República Bolivariana de Venezuela*.

⁸⁰ En lo que respecta al enfoque de la Comisión en relación con la identificación de los casos de progreso, ver *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1(A)), CIT, 100.^a reunión, 2011, Ginebra, págs. 21-28, párrs. 61 a 67.

⁸¹ *Colombia* – CEACR, observación, 2010.

⁸² *Filipinas* – CEACR, observación, 2010; Comité de Libertad Sindical (CLS), casos núms. 2528 y 2745.

control sobre los trabajadores o tener en cuenta características económicas o culturales específicas.

Administración pública

64. Contrariamente al Convenio núm. 98, el Convenio núm. 87 no contiene disposiciones que excluyan de su ámbito de aplicación a determinadas categorías de funcionarios públicos⁸³. De ahí que la Comisión siempre haya considerado que ***debe garantizarse a todos los funcionarios y empleados de la administración pública el derecho a constituir organizaciones profesionales y de afiliarse a las mismas***, tanto si se desempeñan en la administración del Estado a nivel central, regional o local como si están empleados en organismos encargados de prestar servicios públicos importantes o trabajan en empresas de carácter económico pertenecientes al Estado⁸⁴. Además, no pueden hacerse distinciones basadas en el hecho de que trabajen de forma permanente o temporal⁸⁵. Sin embargo, los términos utilizados en las diferentes legislaciones nacionales para designar a los empleados públicos varían de forma considerable, y las mismas expresiones no abarcan necesariamente a las mismas personas. La libertad sindical de los trabajadores del sector público se establece a veces en virtud de la jurisprudencia y no de la legislación⁸⁶. Aunque en la práctica la legislación de muchos Estados reconoce actualmente el derecho de los funcionarios y empleados de la administración pública a constituir organizaciones y a afiliarse a las mismas, varios sistemas siguen negando expresa o indirectamente este derecho, o establecen distinciones relativas al estatuto o a los derechos de diferentes categorías de funcionarios. En algunos casos, este derecho puede llegar a negarse a todas las categorías de personal al servicio del Estado o sólo a algunas de ellas⁸⁷.

65. También pueden plantearse otros problemas específicos. Por ejemplo, algunos países no permiten que las organizaciones de funcionarios de la administración pública se afilien a las confederaciones que estimen convenientes⁸⁸, o únicamente permiten que los funcionarios públicos constituyan «asociaciones» pero no verdaderas organizaciones

⁸³ A este respecto, véase *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de los Convenios y Recomendaciones (CEACR), Informe III (Parte 4B), CIT, 81.ª reunión, Ginebra, párrs. 48 y siguientes.

⁸⁴ Véase, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011 (relativa a los jueces y trabajadores de la administración pública empleados con carácter permanente o temporal).

⁸⁵ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Guatemala* – CEACR, observación, 2011 (especialmente en relación con los trabajadores contratados en virtud del renglón 029 del presupuesto para labores especiales o transitorias).

⁸⁶ Véase, por ejemplo, *Guatemala* – CEACR, observación, 2010. Con arreglo a la jurisprudencia, disfrutaban del derecho de sindicación los trabajadores contratados en virtud del renglón 029 que no estén amparados por la Ley de Servicio Civil, así como los trabajadores contratados en virtud de otros renglones presupuestarios para labores especiales o transitorias.

⁸⁷ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Indonesia* – CEACR, observación, 2010; *Liberia* – CEACR, observación, 2011; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Rwanda* – CEACR, observación, 2011; *República Unida de Tanzania (Zanzíbar)* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010, y *Reino Unido (Anguilla)* – CEACR, solicitud directa, 2010. En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno del *Japón* señaló que se habían limitado los derechos laborales básicos de los empleados de la administración pública debido al «carácter público de las tareas que desempeñan», pero que esta cuestión aún se está examinando.

⁸⁸ Véase, por ejemplo, *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011. Lo mismo ocurre en el caso de la India.

sindicales en el sentido del Convenio ⁸⁹, aunque en ocasiones el gobierno puede reconocer de hecho dichas asociaciones y permitirles participar en ciertas negociaciones laborales ⁹⁰. En este contexto, la Comisión apreció ciertos casos interesantes en los que se han registrado progresos. Por ejemplo, tomó nota con interés de la adopción en la *República Dominicana* ⁹¹ de la Ley sobre la Función Pública, que consagra el derecho de sindicación de los servidores públicos (inclusive en federaciones y confederaciones) y dispone que este derecho se consagra a todos aquellos que se desempeñan en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, garantizando una protección especial a los fundadores de las asociaciones y a cierto número de miembros de su comité de gestión.

66. *Funcionarios de categoría superior.* Algunos países establecen una distinción entre el personal y la dirección de las administraciones públicas a efectos de limitar el derecho de sindicación de los altos funcionarios. A juicio de la Comisión, el hecho de prohibir que estos funcionarios se afilien a sindicatos que representan a otros trabajadores del sector público no es necesariamente incompatible con la libertad sindical, a reserva de que se cumplan dos condiciones: i) los funcionarios de categoría superior deben de tener el derecho de crear sus propias organizaciones para defender sus intereses; y ii) la legislación debe limitar esta categoría a las personas que ejercen altas responsabilidades de dirección o de definición de políticas ⁹².

Policía y fuerzas armadas

67. *En virtud del párrafo 1 del artículo 9, las únicas excepciones autorizadas en lo que respecta al ámbito de aplicación del Convenio son los miembros de la policía y de las fuerzas armadas.* Estas excepciones se explican en razón de las funciones que desempeñan estas dos categorías de trabajadores para el mantenimiento de la seguridad exterior e interior del Estado. La Comisión estima, sin embargo, que dichas excepciones deben interpretarse en un sentido restrictivo. Así, por ejemplo, no incluyen el personal civil de las fuerzas armadas, el personal de los servicios de bomberos, el personal de establecimientos penitenciarios, los funcionarios de aduanas y de la administración tributaria, el personal civil de los establecimientos industriales de las fuerzas armadas ⁹³, o el personal civil que trabaja en los servicios de inteligencia ⁹⁴ ni los empleados del poder legislativo ⁹⁵. A juicio de la Comisión, dichas excepciones tampoco deben aplicarse de forma automática a todos los trabajadores que porten armas en el desempeño de sus funciones, quienes no pueden quedar excluidos *a priori* del ámbito de aplicación del Convenio ⁹⁶.

⁸⁹ Para el personal de establecimientos penitenciarios, los trabajadores de los faros y los trabajadores de los servicios forestales y de los servicios de aguas, véase, por ejemplo, Marruecos – CEACR, solicitud directa, Convenio núm. 98, 2011.

⁹⁰ Véase, por ejemplo, *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011 (nueve federaciones de empleados de los servicios públicos negocian directamente con el Ministerio).

⁹¹ *República Dominicana* – CEACR, observación, Convenio núm. 98, 2010.

⁹² Estudio General de 1994, párr. 57. Véanse, por ejemplo, *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010 (exclusión del derecho de sindicación de algunos empleados públicos, incluidos los funcionarios de categoría superior), y *Yemen* – CEACR, observación, 2011.

⁹³ Véanse, por ejemplo, *Nigeria* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

⁹⁴ Véase, por ejemplo, *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹⁵ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *República Unida de Tanzania (Zanzibar)* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁶ Véase, por ejemplo, la memoria presentada por el Gobierno de Marruecos en virtud del art. 19 de la Constitución.

68. Dado que en la práctica no siempre resulta fácil determinar si un trabajador pertenece a las fuerzas armadas o a la policía, la Comisión estima que, en caso de duda, los trabajadores deberían ser considerados civiles⁹⁷. La Comisión considera por ejemplo, que a los trabajadores de las empresas de seguridad privada⁹⁸ y a los miembros de los servicios de seguridad de las compañías de aviación civil debería reconocérseles el derecho a constituir organizaciones, como también a los trabajadores empleados en la imprenta de los servicios de seguridad y a los miembros de los servicios de seguridad y de lucha contra incendios de las refinerías de petróleo, los aeropuertos o los puertos⁹⁹.

Bomberos y personal de establecimientos penitenciarios

69. Si bien el hecho de negar el derecho de sindicación a las fuerzas armadas y a la policía no es incompatible con las disposiciones del Convenio, la situación es diferente por lo que respecta al personal de los servicios de bomberos y de establecimientos penitenciarios. Aunque en varios países no se les reconoce el derecho de sindicación¹⁰⁰, **la Comisión estima que las funciones ejercidas por ambas categorías de empleados públicos no justifican su exclusión de los derechos y garantías reconocidos en el Convenio.**

Magistrados y personal docente

70. A pesar del principio general enunciado en el artículo 2 del Convenio, en muchos países la libertad sindical de los magistrados (jueces, secretarios de los tribunales y fiscales) y del personal docente también sigue siendo objeto de restricciones, incluso de prohibiciones¹⁰¹. Por ello, la Comisión apreció los progresos realizados en este terreno y en particular tomó nota con interés de la Ley sobre el Régimen de Negociación Colectiva de los Procuradores en lo Penal de la provincia de Quebec (*Canadá*), que les garantiza el derecho de sindicación y la protección para el ejercicio de los derechos sindicales¹⁰². En el ámbito de la educación y la enseñanza, tomó nota con satisfacción de la adopción de una nueva legislación sobre los sindicatos y las organizaciones de empleadores en

⁹⁷ Estudio General de 1994, párr. 55.

⁹⁸ *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁹ *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰⁰ En relación con la exclusión del personal de establecimientos penitenciarios: véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, observación, 2010; *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011; Marruecos – CEACR, solicitud directa, Convenio núm. 98, 2011; *Namibia* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2010; *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010; *Zambia* – CEACR, observación, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011. En relación con la exclusión del personal de los servicios de bomberos: véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Japón* – CEACR, observación, 2010; *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011, y *Pakistán* – CEACR, observación, 2010. Véase asimismo la memoria presentada por el Gobierno de Malasia en virtud del art. 19 de la Constitución.

¹⁰¹ Para las restricciones de la libertad de asociación de los magistrados: véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Burundi* – CEACR, observación, 2011; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Chile* – CEACR, observación, 2010; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010; *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011; *Mauritania* – CEACR, observación, 2011; *Perú* – CEACR, observación, 2011; *República Unida de Tanzania (Zanzíbar)* – CEACR, observación, 2011; *Túnez* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010; *Ucrania* – CEACR, observación, 2011; *Yemen* – CEACR, observación, 2011, y *Zambia* – CEACR, observación, 2011. En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de Marruecos señala que los magistrados, con independencia de su posición en la magistratura, no pueden constituir asociaciones profesionales ni afiliarse a ellas (art. 14 del Dahir de 11 de noviembre de 1974 que contiene la ley núm. 1-74-467 por la que se establecen los estatutos de la magistratura). En relación con las restricciones a la libertad sindical del personal docente: véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010, y *Etiopía* – CEACR, observaciones, 2010 y 2011.

¹⁰² *Canadá* – CEACR, observación, 2010.

*Botswana*¹⁰³, la cual extiende el derecho de sindicación a los trabajadores de los servicios públicos y a los docentes. Asimismo, tomó nota con interés de la adopción de la Ley sobre Negociación Colectiva de los Centros de Enseñanza Superior de la provincia de Ontario (*Canadá*), que permite al personal docente y de apoyo a tiempo parcial de los centros de enseñanza superior afiliarse a sindicatos a los fines de la negociación colectiva. Por otra parte, a juicio de la Comisión, no es necesariamente incompatible con los principios de la libertad sindical denegar al personal superior y de dirección el derecho de pertenecer a los mismos sindicatos que los demás trabajadores del sector, siempre y cuando éstas categorías gocen del derecho de constituir sus propias organizaciones para defender sus intereses¹⁰⁴.

Otras categorías de trabajadores

71. La Comisión considera que otras categorías de trabajadores, a las que se les priva del derecho de constituir sindicatos, deben beneficiarse de las garantías establecidas en el Convenio. Dichas categorías comprenden, en particular, los trabajadores domésticos (véase *infra*)¹⁰⁵, la gente de mar¹⁰⁶, los trabajadores de la economía informal y los que trabajan en las zonas francas industriales (véase *infra*), los aprendices y los trabajadores en período de prueba¹⁰⁷, los trabajadores por cuenta propia¹⁰⁸, los trabajadores sin contrato de trabajo¹⁰⁹, los trabajadores agrícolas¹¹⁰, algunos trabajadores del sector de la salud (personal de los establecimientos para el tratamiento o la asistencia de enfermos, ancianos y huérfanos)¹¹¹ y los trabajadores de instituciones de beneficencia¹¹². La Comisión recuerda también que la legislación no debería impedir que las organizaciones sindicales afilien a los jubilados si lo estiman conveniente, especialmente cuando éstos han participado en la actividad representada por el sindicato¹¹³.

72. En este sentido, la Comisión tomó nota con satisfacción, entre otros casos, de la adopción en el *Perú*¹¹⁴ de una ley que reconoce el derecho de sindicación a los

¹⁰³ *Botswana* – CEACR, observación, 2005.

¹⁰⁴ Estudio General de 1994, párr. 66. Véanse, por ejemplo, *Canadá (Ontario)* – CEACR, observación, 2011, y *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁵ Por lo que respecta a la exclusión de los trabajadores domésticos: véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Canadá (Ontario)* – CEACR, observación, 2010; *Eritrea* – CEACR, observación, Convenio núm. 98, 2011; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Kuwait* – CEACR, observación, 2011; *Swazilandia* – CEACR, observación, 2010, y *Yemen* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁶ Por lo que respecta a la exclusión de la gente de mar: véanse, por ejemplo, *Benin* – CEACR, observación, 2010, y *Madagascar* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁷ Por lo que respecta a la exclusión de esta categoría de trabajadores: véanse, por ejemplo, *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰⁸ Por lo que respecta a la exclusión de los trabajadores por cuenta propia: véanse, por ejemplo, *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰⁹ *Polonia* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁰ Por lo que respecta a la exclusión de los trabajadores agrícolas: véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Canadá (Alberta, Ontario y Nueva Brunswick)* – CEACR, observación, 2010 (en relación con los trabajadores de la agricultura y la horticultura); *Honduras* – CEACR, observación, 2010, y *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

¹¹¹ Por lo que respecta a la exclusión de los trabajadores en el sector de la salud: véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010, y *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

¹¹² Por lo que respecta a la exclusión de los trabajadores de instituciones de beneficencia: véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010, y *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

¹¹³ *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁴ *Perú* – CEACR, observación, 2005.

trabajadores que se encuentran en período de prueba. Finalmente, tomó nota con interés de una modificación de la legislación en la *República Centroafricana*¹¹⁵ que prevé que las personas que hayan cesado en el ejercicio de sus funciones o de su profesión puedan seguir formando parte de un sindicato profesional.

Trabajadores domésticos

73. Por último, aunque los sindicatos han multiplicado sus esfuerzos para afiliar a los trabajadores domésticos, la legislación laboral de algunos países todavía no ofrece cobertura a esta categoría de trabajadores, de manera que en esos casos no existen disposiciones legales que se les apliquen, inclusive en relación con los derechos sindicales, ni, en consecuencia, instituciones o inspectores que controlen su aplicación¹¹⁶. ***Por ello, la Comisión insiste periódicamente en que no sólo es necesario garantizar que los trabajadores domésticos estén amparados por la legislación pertinente, sino que en la práctica también se beneficien de las garantías consagradas en el Convenio***¹¹⁷. En este sentido, la Comisión tomó nota con satisfacción del reconocimiento del derecho de sindicación de los trabajadores domésticos en *Swazilandia*¹¹⁸. El derecho de los trabajadores domésticos de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas se encuentra consagrado de manera específica en el nuevo Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

Trabajadores de las zonas francas industriales

74. En su Informe de 2008, ***la Comisión observó con preocupación que sigue habiendo lagunas considerables en la aplicación del Convenio núm. 87 con respecto a los trabajadores de las zonas francas industriales (ZFI)***¹¹⁹. Al tiempo que tomó nota de la «disparidad observada entre la legislación sobre las normas del trabajo en las ZFI (*de jure*) y su aplicación (*de facto*), así como la disparidad observada entre los trabajadores ocupados dentro de las ZFI y los ocupados fuera de ellas», la Comisión recordó que en el mundo existen «alrededor de 3.500 ZFI, distribuidas en 120 países y territorios, en las cuales trabajan alrededor de 66 millones de personas» y estimó que es especialmente preocupante — desde la perspectiva de los derechos humanos fundamentales, en particular del derecho a la igualdad de trato — que una proporción extremadamente elevada de los trabajadores que se ven privados de sus derechos en las ZFI sean mujeres. ***En consecuencia, la Comisión pide a los gobiernos concernidos que faciliten información sobre el ejercicio en la práctica de los derechos sindicales en las zonas francas industriales y en las maquilas, en particular en lo que respecta a la cuestión del acceso a dichas zonas de la inspección del trabajo y de los representantes de las organizaciones de trabajadores***¹²⁰. A este respecto, la Comisión tomó nota con interés

¹¹⁵ *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁶ Véanse el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), adoptado en la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2011) y los trabajos preparatorios del mismo. Véanse asimismo las observaciones de la CEACR sobre la situación de los trabajadores domésticos en los siguientes países: *Bangladesh* – CEACR, observación, 2009; *Canadá (Ontario)* – CEACR, observación, 2010; *China (Macao)* – CEACR, observación, 2004; *Gambia* – CEACR, observación, 2010; *Haití* – CEACR, observación, 2010 (se prevé la promulgación de una ley para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores domésticos), y *Kuwait* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁷ Véase, por ejemplo, *México* – CEACR, observación, 2005.

¹¹⁸ *Swazilandia* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁹ CEACR, observación general, Convenio núm. 87, 2009.

¹²⁰ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Guatemala* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011, y *Pakistán* – CEACR, observación, 2010. Véanse asimismo las observaciones a este respecto en el contexto del Convenio núm. 98, por ejemplo las relativas a *Bangladesh* –

de que recientemente se constituyeron organizaciones sindicales en la zona franca industrial de *Togo*¹²¹.

Trabajadores de la economía informal

75. Con respecto a la economía informal, la Comisión añadió que en muchos países del mundo dicha economía abarca entre la mitad y los tres cuartos de la fuerza de trabajo y que, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio, debía garantizarse a estos trabajadores, sin distinción alguna, el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de constituir libremente las organizaciones que estimen conveniente, y de afiliarse a las mismas, y de representar a sus afiliados ante las autoridades públicas en estructuras establecidas para entablar el diálogo social. El examen de las observaciones formuladas por la Comisión destaca la envergadura de los obstáculos que deben salvar los trabajadores de esas zonas y, en ciertos casos, «ilustra las consecuencias dramáticas que ello tiene para la sociedad en su conjunto»¹²².

76. La Comisión se felicitó por los enfoques innovadores adoptados en algunos países para que los trabajadores de la economía informal puedan sindicalizarse. Por ejemplo, tomó nota con interés de la indicación de la Confederación Sindical Internacional, según la cual la legislación recientemente enmendada y los esfuerzos realizados por las autoridades de Uganda¹²³ han contribuido a una mejora significativa de los derechos sindicales, y que, en la mayoría de los sectores, los empleadores que habían sido tradicionalmente hostiles hacia los sindicatos, convinieron en reconocerlos y entablar negociaciones con ellos (por ejemplo en la industria textil). También tomó nota de que el Gobierno de Mauricio¹²⁴ indicó que actualmente la legislación dispone que todo trabajador, nacional o extranjero, titular de un permiso de trabajo, tiene derecho a ser miembro de un sindicato, y que se están llevando a cabo campañas de sensibilización a fin de informar a los trabajadores migrantes sobre las disposiciones de la Ley de Relaciones de Trabajo (en particular, en relación con la libertad sindical); y que se estén tomando medidas para recopilar información sobre la tasa de sindicación de los trabajadores migrantes. No obstante, la Comisión señala que las iniciativas positivas de este tipo son escasas y muy dispersas. ***Así pues, la Comisión hace suya la preocupación expresada en la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal adoptada por la Conferencia en 2002, en la que la OIT destaca la importancia práctica de la libertad sindical para la mejora efectiva de las condiciones de trabajo en la economía informal, especialmente de las mujeres y los jóvenes.***

La subcontratación y otros mecanismos para eludir el derecho de sindicación

77. Observando que hay situaciones en las cuales los acuerdos de carácter contractual pueden tener como consecuencia privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho, la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), establece que la política nacional debería incluir, por lo menos, medidas destinadas a «luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas» y «adoptar normas aplicables a

CEACR, observación, 2011; *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Islandia* – CEACR, observación, 2010; *Mauricio* – CEACR, observación, 2011; *Nicaragua* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011, y *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también 337.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2371, *Bangladesh*; 362.º informe, caso núm. 2228, *India*.

¹²¹ *Togo* – CEACR, observación, 2011.

¹²² CEACR, observación general, Convenio núm. 87, 2009.

¹²³ *Uganda* – CEACR, observación, Convenio núm. 98, 2009.

¹²⁴ *Mauricio* – CEACR, observación, 2011.

todas las formas de acuerdos contractuales». *En consecuencia, la Comisión solicita en esos casos que se proporcione información sobre los mecanismos que se emplean para eludir el derecho de sindicación (por ejemplo, el recurso a contratos civiles de suministro de servicios o la utilización de «cooperativas de trabajo» para encubrir verdaderas relaciones laborales* ¹²⁵⁾ ¹²⁶.

Otras distinciones

Distinciones fundadas en la edad mínima de afiliación a sindicatos

78. La legislación de la mayoría de los países no establece distinción alguna por motivos de sexo, estado civil o edad mínima para la afiliación a sindicatos, o bien prohíbe explícitamente toda discriminación por los motivos indicados. No obstante, *La Comisión insiste en que es necesario garantizar que los menores que hayan cumplido la edad mínima legal de admisión en el empleo, ya sea como aprendices o como trabajadores, puedan ejercer sus derechos sindicales sin necesidad de la autorización de sus padres*. Ahora bien, en algunos países la afiliación a sindicatos de las personas menores de 18 ó 16 años de edad todavía está sujeta a la autorización explícita de sus padres o tutores, o sigue existiendo una divergencia entre la edad mínima de admisión en el empleo y la edad mínima de afiliación a sindicatos ¹²⁷.

Distinciones fundadas en la nacionalidad y la residencia

79. *El derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción, de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas implica que todas las personas que residan en el territorio de un Estado, incluso sin permiso de residencia, se beneficien de los derechos sindicales consagrados por el Convenio, independientemente de su nacionalidad* ¹²⁸. En otras palabras, la Comisión estima que los trabajadores migrantes tienen derecho a beneficiarse, en las mismas condiciones que los nacionales, de los derechos fundamentales dimanantes de la libertad sindical. Aunque en la legislación y en la práctica de la mayoría de los países se reconoce el derecho de los trabajadores migrantes a afiliarse a sindicatos, las leyes de varios países todavía imponen restricciones de distinto alcance relacionadas con la nacionalidad y la residencia. Algunos Estados aún consideran la nacionalidad o la ciudadanía como una condición para la constitución de sindicatos o determinan la proporción de miembros que

¹²⁵ Véanse, por ejemplo, *Colombia* – CEACR, observación, 2010. En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de *Turquía* propone que, debido a las desigualdades que crea la subcontratación entre los trabajadores con las mismas funciones, la OIT estudie la posibilidad de emprender una acción normativa sobre la subcontratación.

¹²⁶ En relación con la subcontratación, véanse, por ejemplo, Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2602 (República de Corea), 350.º informe, párr. 671; y caso núm. 2151 (*Colombia*), 330.º informe, párr. 540.

¹²⁷ Véanse, por ejemplo, *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Burundi* – CEACR, observación, 2011; *Chad* – CEACR, observación, 2010; *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Malí* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mauritania* – CEACR, observación, 2011; *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Senegal* – CEACR, observación, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011; *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Túnez* – CEACR, observación, 2011.

¹²⁸ Véase, por ejemplo, *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2010. Salvo indicación contraria, los instrumentos de la OIT se aplican a los trabajadores migrantes en situación irregular (véase la *Resolución relativa a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, adoptada por la Conferencia en 2004, CIT, párr. 28).

han de ser nacionales ¹²⁹, o condicionan el derecho de afiliación de los extranjeros a criterios de residencia o reciprocidad o ambos ¹³⁰.

80. Así pues, la Comisión apreció la legislación adoptada por algunos países, por ejemplo *El Salvador* ¹³¹ y *Kuwait* ¹³², por medio de la cual se hizo extensivo a los trabajadores extranjeros el derecho de sindicación, o que, como en el caso de la *República Árabe Siria* ¹³³, se suprimieron los requisitos de reciprocidad. En particular, tomó nota con satisfacción de la sentencia del Tribunal Constitucional de *España* ¹³⁴ que declaró la inconstitucionalidad de una disposición que supeditaba el derecho de los extranjeros a la libre sindicación y afiliación a una organización profesional, en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales, a la obtención de una autorización de estancia o residencia en el país.

Distinción basada en la opinión política

81. La Comisión considera que toda práctica ¹³⁵, disposición o medida legislativa que prive a una persona del derecho de afiliarse y formar parte de un sindicato por expresar determinadas opiniones políticas o realizar actividades políticas (salvo aquellas que preconizan la violencia) vulnera el derecho de sindicación reconocido en el artículo 2 del Convenio.

Derecho de constituir organizaciones «sin autorización previa»

82. La legislación de muchos países prevé expresamente el derecho de los trabajadores y los empleadores a constituir organizaciones sin autorización previa. Aunque la legislación de la mayoría de los países exige a tal fin el cumplimiento de un cierto número de requisitos, en algunos países este requerimiento no es necesario ¹³⁶. La Comisión estima que estas reglamentaciones que prevén un cierto número de finalidades son compatibles con las disposiciones del Convenio, aunque en la práctica no deben ser equivalentes a imponer una «autorización previa», lo que constituye una violación del artículo 2 del Convenio, o confieran a las autoridades un poder discrecional para oponerse al establecimiento de este tipo de organizaciones; dichas reglamentaciones tampoco deberán constituir un obstáculo tal que, de hecho, representen una prohibición

¹²⁹ Véanse, por ejemplo, *Argelia* – CEACR, observación, 2010, y *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁰ Véanse, por ejemplo, *República Centrafricana* – CEACR, observación, 2010, y *Filipinas* – CEACR, observación, 2011.

¹³¹ *El Salvador* – CEACR, observación, 2010.

¹³² *Kuwait* – CEACR, observación, 2011.

¹³³ *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2002.

¹³⁴ *España* – CEACR, observación, 2011. Por otra parte, en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de Nueva Zelandia señala que la libertad sindical pueden ejercerla las siguientes categorías de trabajadores tanto a escala nacional e internacional, como a nivel de las empresas y de los sectores e industrias: «todos los trabajadores de la administración pública, profesionales médicos, docentes, trabajadores agrícolas, trabajadores domésticos, trabajadores migrantes, trabajadores de todas las edades y trabajadores de la economía informal».

¹³⁵ Véase, por ejemplo, Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2258 (*Cuba*), 332.º informe, párr. 515.

¹³⁶ En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de los Estados Unidos señaló que, con arreglo a la legislación estadounidense, el registro no es una condición para el reconocimiento de un sindicato, ni existen condiciones generales que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deban satisfacer a efectos de su constitución. La mayoría de tales organizaciones son asociaciones no constituidas de carácter voluntario. Sin embargo, la Ley de Notificación y Divulgación de Información Obrero-Patronal, arts. 401 a 531, 29 U.S.C (*Labor-Management Reporting and Disclosure Act*) establece una serie de condiciones relativas al funcionamiento de las organizaciones laborales.

pura y simple¹³⁷. Además, la Comisión subraya que se deben poder interponer recursos contra toda decisión administrativa de ese tipo ante un órgano independiente e imparcial, que se pronuncie sin demora¹³⁸.

Depósito de los estatutos e inscripción en el registro

83. Las formalidades requeridas para la «inscripción en el registro» varían según las legislaciones nacionales. En la mayoría de los casos, la inscripción en el registro conlleva importantes ventajas (inmunities especiales, desgravaciones fiscales, derecho de recurrir al procedimiento de solución de conflictos, derecho a ser reconocido en las negociaciones como representante de una categoría determinada de trabajadores, etc.). No obstante, **la Comisión estima que si bien el reconocimiento oficial, a través del registro legal, es un aspecto relevante del derecho de sindicación, dado que es la primera medida que deben adoptar las organizaciones de trabajadores y de empleadores para desempeñar sus funciones eficazmente¹³⁹, el ejercicio de actividades sindicales legítimas no debe depender de la inscripción en el registro¹⁴⁰.**

84. En algunos casos, las legislaciones prevén simplemente el depósito de los estatutos, eventualmente junto con ciertas informaciones relativas al número de afiliados y a la composición de los órganos ejecutivos, lo que permite a la autoridad encargada del registro verificar si la organización cumple las disposiciones legales; en tales casos, la autoridad competente no suele disponer de poderes discrecionales. En cambio, otras legislaciones no definen claramente los requisitos exigidos o las razones que pueden justificar la denegación de la inscripción por la autoridad encargada del registro, y confieren a la autoridad competente un poder discrecional para aceptar o negar la solicitud de inscripción en el registro — lo que equivale en la práctica a la imposición de una «autorización previa» y, por tanto, resultar incompatible con el artículo 2 del Convenio¹⁴¹. Ello ocurre, por ejemplo, en los países que regulan el ejercicio del poder discrecional mediante las facultades otorgadas a la autoridad de registro¹⁴², o que sujetan la decisión relativa al registro a la aprobación de una autoridad específica¹⁴³ o a un informe de investigación elaborado por el inspector del trabajo¹⁴⁴.

85. Igualmente, pueden surgir problemas de incompatibilidad con el Convenio cuando el procedimiento de inscripción en el registro es tan extenso y complejo que pueda menoscabar la libertad sindical¹⁴⁵. Para solucionar estos problemas, **la Comisión**

¹³⁷ Estudio General de 1994, párrs. 68 y siguientes. Véanse, por ejemplo, *Camerún* – CEACR, observación, 2010 (la existencia jurídica de un sindicato o de una asociación profesional de funcionarios está supeditada a la autorización previa del Ministro a cargo de la administración territorial), y *Myanmar* – CEACR, observación, 2011 (la solicitud para constituir una organización debe presentarse al Ministerio de Asuntos Internos y Religiosos).

¹³⁸ Estudio General de 1994, párr. 106.

¹³⁹ *Etiopía* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁰ *Belarús* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴¹ Estudio General de 1994, párrs. 73 y 74.

¹⁴² Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, observación, 2010; *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Seychelles* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴³ Véanse, por ejemplo, *Haití* – CEACR, observación, 2010. En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de la República Islámica del Irán señala que en su país pueden establecerse sindicatos a condición de que con ello «no se atente contra los principios de independencia, libertad y solidaridad nacional, ni contra los preceptos islámicos y los ideales fundacionales de la República Islámica».

¹⁴⁴ Véase, por ejemplo, *Djibouti* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁵ Véanse, por ejemplo, *Etiopía* – CEACR, observación, 2011 (sobre la duración excesiva del procedimiento de registro de un sindicato de maestros); *Guatemala* – CEACR, observación, 2011; *Mozambique* – CEACR,

*considera que deben tenerse en cuenta los siguientes puntos: i) las organizaciones que soliciten su inscripción en el registro deben disponer de tiempo suficiente para resolver las dificultades que puedan encontrar sus representantes, en lugar de verse obligados a reiniciar los procedimientos desde el principio*¹⁴⁶; *por su parte, las autoridades encargadas del registro deberán cooperar plenamente para solucionar esas dificultades; ii) cuando la legislación disponga que para poder presentar una nueva solicitud de inscripción de un sindicato en el registro deberá haber transcurrido un determinado período de tiempo desde la última solicitud, dicho período no puede ser excesivamente largo (por ejemplo, la Comisión solicitó que se suprimiera el requisito de que transcurrieran por lo menos seis meses)*¹⁴⁷; *y iii) el plazo para la publicación de los estatutos de la organización en el Boletín Oficial también debe ser razonable*¹⁴⁸. Por otra parte, la Comisión estima que las enmiendas a los estatutos de los sindicatos deben entrar en vigor tan pronto hayan sido aprobadas por los órganos competentes del sindicato y notificadas a las autoridades competentes¹⁴⁹. Finalmente, recuerda que, en el procedimiento de registro debe garantizarse la confidencialidad de la información relativa a la afiliación sindical¹⁵⁰, no sólo porque dicha información concierne la vida privada de los trabajadores sino porque su divulgación podría exponerlos a eventuales represalias.

86. En este sentido, la Comisión tomó nota con satisfacción de la derogación de la disposición por la que se autorizaba a los tribunales de *Australia (Queensland)*¹⁵¹ a ordenar la cancelación del registro de una organización sobre la base de que ésta o sus afiliados habían participado en acciones reivindicativas que habían impedido o interrumpido el comercio o los intercambios comerciales; asimismo, tomó nota con satisfacción tanto de la adopción de medidas legislativas en *Botswana*¹⁵² que facilitan la inscripción en el registro de los sindicatos, como de la restricción en *Fiji*¹⁵³ del poder discrecional conferido a la autoridad de registro para denegar una solicitud de fusión de organizaciones sindicales.

Reconocimiento de la personalidad jurídica

87. En virtud del *artículo 7* del Convenio núm. 87, no puede negarse el reconocimiento de la personalidad jurídica a las organizaciones que cumplen los requisitos previstos en la legislación, y su adquisición no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los *artículos 2, 3 y 4* de este Convenio. La Comisión estima que cuando se exijan condiciones para la obtención de la personalidad jurídica, no deberán ser de tal índole que equivalgan, de hecho, a la exigencia de una autorización previa. En este sentido, la Comisión tomó nota con interés de una sentencia

observación, 2011 (el plazo necesario para el registro de una organización sindical debería reducirse a un período razonable, en todo caso no superior a 30 días); *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011 (no hay disposiciones en cuanto al plazo); *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Zambia* – CEACR, observación, 2011 (un plazo de hasta seis meses).

¹⁴⁶ *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁷ *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁸ Véase, por ejemplo, *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁹ *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁰ *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

¹⁵¹ *Australia (Queensland)* – CEACR, observación, 2006.

¹⁵² *Botswana* – CEACR, observación, 2005.

¹⁵³ *Fiji* – CEACR, observación, 2008.

de la Corte Constitucional de *Colombia*¹⁵⁴, que dispone que la inscripción del acta de constitución de un sindicato cumple exclusivamente funciones de publicidad, sin que ello autorice al ministerio para realizar un control previo sobre el contenido del acta de constitución. No obstante, señaló que la legislación no está en conformidad con las disposiciones del Convenio cuando dispone, por ejemplo, que una organización de base debe representar al menos a 50 trabajadores para obtener la personalidad jurídica¹⁵⁵, o que para obtenerla los sindicatos deberán ser miembros de organizaciones de nivel superior¹⁵⁶.

Recursos judiciales

88. Los sindicatos deberían tener derecho a recurrir ante tribunales imparciales e independientes contra toda decisión administrativa relativa a su inscripción en el registro¹⁵⁷. Ahora bien, ***a juicio de la Comisión, la existencia del derecho a interponer recursos judiciales no constituye en sí misma una garantía suficiente; los jueces que conozcan del recurso deberían estar facultados para examinar, sobre la base del expediente, los motivos de la denegación invocados por las autoridades administrativas, los cuales deben ser conformes con los principios de la libertad sindical.*** Asimismo, deberían poder pronunciarse rápidamente sobre los motivos en que se ha basado la decisión administrativa y poder ordenar que se apliquen las medidas correctivas que procedan¹⁵⁸.

Derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir las organizaciones «que estimen convenientes»

Estructura y composición de las organizaciones: número mínimo de afiliados

89. En virtud del *artículo 2* del Convenio núm. 87, los trabajadores y los empleadores tienen el derecho de constituir las organizaciones «que estimen convenientes», así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. Este derecho fundamental al ejercicio efectivo de la libertad sindical tiene importantes repercusiones en lo que respecta a la determinación de la estructura y la composición de las organizaciones. En muchos países no es posible establecer una organización si ésta no cuenta con un número mínimo de afiliados. La Comisión considera que esta exigencia, en sí misma, no es incompatible con el Convenio, pero ***el número mínimo debería mantenerse dentro de límites razonables para no obstaculizar la constitución de organizaciones.*** También considera que habría que evaluar este criterio en función del nivel al que vaya a constituirse la organización (por ejemplo, a nivel de empresa o de rama de actividad) y la dimensión de la empresa¹⁵⁹. En efecto, el requisito de exigir un número mínimo de afiliados que fuera muy elevado podría de hecho impedir la creación de más de una organización en una profesión, sector o

¹⁵⁴ *Colombia* – CEACR, observación, 2010 (sentencia núm. 695 de 2008 de la Corte Constitucional).

¹⁵⁵ *Guinea Ecuatorial* – CEACR, observación, 2011.

¹⁵⁶ *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011.

¹⁵⁷ La Comisión ha planteado esta cuestión en relación con los siguientes países: *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁸ Estudio General de 1994, párrs. 77 y 106.

¹⁵⁹ Véanse, por ejemplo, *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Nigeria* – CEACR, observación, 2011. Por ejemplo, la Comisión considera que, a nivel de las empresas, un número mínimo de diez miembros para establecer una organización de empleadores y de 40 para establecer una de trabajadores son ambos muy elevados (véase, por ejemplo, *Panamá* – CEACR, observación, 2011).

empresa específicos ¹⁶⁰. Dicho número puede ser más elevado en el caso de los sindicatos de rama de actividad pero debe subrayarse que imponer exigencias demasiado elevadas en este sentido podría dificultar el establecimiento de sindicatos.

90. La Comisión observa que, en la práctica, el número mínimo de afiliados exigido en varios países, tanto para las organizaciones de trabajadores ¹⁶¹ como para las de empleadores ¹⁶², sigue siendo excesivo. Por ello tomó nota con satisfacción de los progresos realizados a este respecto, en particular la supresión de toda exigencia relativa al número mínimo de afiliados para establecer organizaciones de trabajadores y de empleadores en *Portugal* ¹⁶³, la reducción del número de trabajadores exigidos para establecer un sindicato en *Chile* ¹⁶⁴ y el *Perú* ¹⁶⁵, y para el establecimiento de una organización de empleadores en *Mauricio* ¹⁶⁶.

Derecho a afiliarse a varias organizaciones

91. La Comisión estima que es importante que los trabajadores de los sectores público y privado que tengan más de un empleo en diferentes ocupaciones o sectores puedan afiliarse a las organizaciones sindicales correspondientes como miembros de pleno derecho (o, por lo menos, si así lo desean, tener la posibilidad de afiliarse, al mismo tiempo, a sindicatos de rama de actividad y de empresas) ¹⁶⁷. En otras palabras, ***obligar a los trabajadores a afiliarse a un solo sindicato podría attentar contra el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas*** ¹⁶⁸. Sin embargo, ciertas legislaciones o bien prevén que los miembros de una organización deben pertenecer a profesiones, ocupaciones o ramas de actividad idénticas o similares ¹⁶⁹, o imponen una estructura general al movimiento sindical ¹⁷⁰. A juicio de la Comisión, es este tipo de restricciones el que podría aplicarse eventualmente a las organizaciones de base, pero a condición de que estas organizaciones puedan constituir

¹⁶⁰ Dado que en un gran número de países predominan las pequeñas y medianas empresas, la Comisión estima que el número de miembros exigido para establecer un sindicato en empresas de esta magnitud debería ser inferior a 30 trabajadores (véase, por ejemplo, *Ecuador* – CEACR, observación, 1999).

¹⁶¹ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Guinea Ecuatorial* – CEACR, observación, 2011; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

¹⁶² Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011; *Kiribati* – CEACR, observación, 2011, *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Serbia* – CEACR, observación, 2011, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

¹⁶³ *Portugal* – CEACR, observación, 2005.

¹⁶⁴ *Chile* – CEACR, observación, 2002.

¹⁶⁵ *Perú* – CEACR, observación, 2005.

¹⁶⁶ *Mauricio* – CEACR, observación, 2011.

¹⁶⁷ *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁶⁸ En relación con la prohibición de constituir más de una organización o de afiliarse a más de un sindicato, véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011, y *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁶⁹ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010 (art. 6, 2) de la Ley de Relaciones Laborales), y *Zambia* – CEACR, observación, 2011 (la afiliación a un sindicato está limitada a los trabajadores de la misma ocupación o rama de actividad).

¹⁷⁰ Véase, por ejemplo, *Panamá* – CEACR, observación, 2011 (no podrá haber más de una asociación en una institución, y las asociaciones no podrán tener más de un capítulo por provincia).

organizaciones interprofesionales y afiliarse a federaciones y a confederaciones según las modalidades consideradas más adecuadas por los trabajadores o los empleadores interesados ¹⁷¹. En este contexto, la Comisión tomó nota con interés de la derogación en *Turquía* ¹⁷² de la disposición constitucional que prohibía afiliarse varios sindicatos.

Monopolio sindical

92. Si bien evitar una multiplicación del número de organizaciones que puedan competir entre sí es algo que por lo general interesa a los trabajadores y a los empleadores, el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes establecido en virtud del artículo 2 implica que el pluralismo sindical debería ser posible en todos los casos. La Comisión estima que es importante que los trabajadores puedan cambiar o constituir nuevos sindicatos, tanto por motivos de independencia y eficacia como de afinidad ideológica. En consecuencia, ***la unicidad sindical impuesta por la ley, ya sea directa o indirectamente, no está en conformidad con las normas expresas del Convenio.***

93. Ahora bien, en la práctica algunas legislaciones siguen prescribiendo explícitamente un sistema de unicidad sindical ¹⁷³, ya sea a nivel de las organizaciones de base (permitiendo únicamente la constitución de una organización para todos los trabajadores de una empresa, de un organismo público, de una ocupación o de una determinada rama de actividad), o bien a todos los niveles de la organización sindical ¹⁷⁴. Otros sistemas tienen como resultado indirecto imposibilitar el establecimiento de una segunda organización que represente los intereses de los trabajadores; esto sucede, por ejemplo, con los sistemas que atribuyen funciones sindicales a un comité sindical designado por su nombre o que para la constitución de una organización fijan un porcentaje mínimo de por lo menos el 50 por ciento de los trabajadores concernidos, lo que hace imposible la constitución de varias organizaciones ¹⁷⁵. Para resolver algunas de estas dificultades, la Comisión pide que se suprima toda designación específica de una organización concreta en la legislación, sustituyéndola por una referencia neutra a la organización «más representativa» ¹⁷⁶.

94. Otras formas de monopolio sindical plantean problemas de compatibilidad con el Convenio, por ejemplo cuando la legislación prevé que los sindicatos deben reagruparse en una misma federación o confederación ¹⁷⁷, o supedita la creación de todo nuevo sindicato a la aprobación del sindicato ya existente, o exige que las organizaciones de

¹⁷¹ Estudio General de 1994, párr. 84.

¹⁷² *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

¹⁷³ En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno del Brasil señala que se reconoce el derecho a establecer sindicatos con plena libertad, incluso a los funcionarios públicos. Sin embargo, en un mismo municipio no puede existir más de un sindicato de la misma categoría. La legislación de otros países sigue previendo un sistema de monopolio sindical; véase, por ejemplo: *Belarús* – CEACR, observación, 2007, e *Iraq* – CEACR, observación, Convenio núm. 98, 2010; *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2011; *Turkmenistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Yemen* – CEACR, observación, 2011. Véase también Comité de Libertad Sindical, 332.º informe, caso núm. 2258 (*Cuba*), párr. 514.

¹⁷⁴ Estudio General de 1994, párr. 91. Véase, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, observación, 2011.

¹⁷⁵ Véanse, por ejemplo, *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010, y *Guatemala* – CEACR, observación, 2011.

¹⁷⁶ Véanse, por ejemplo, *Canadá* – CEACR, observación, 2010 (sobre la necesidad de que los gobiernos de la Isla del Príncipe Edward y de las provincias de Nueva Escocia y Ontario supriman de su legislación la designación específica de sindicatos individuales como agentes negociadores), y *Cuba* – CEACR, observación, 2010.

¹⁷⁷ Véanse, por ejemplo, *Kuwait* – CEACR, observación, 2011, y *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2011.

base respeten los estatutos de la única organización central existente o que se afilien obligatoriamente a la misma ¹⁷⁸. Finalmente, las disposiciones que rigen la inscripción de los sindicatos en el registro pueden dar como resultado el establecimiento de un monopolio sindical; esto sucede sobre todo cuando las autoridades competentes disponen de un poder discrecional para negar la inscripción de otros sindicatos en el registro cuando previamente exista uno ¹⁷⁹. En este contexto, la Comisión apreció la supresión en varias legislaciones nacionales de referencias a la unicidad sindical, por ejemplo en la *República Centroafricana* ¹⁸⁰, *Etiopía* ¹⁸¹, la *Federación de Rusia* ¹⁸², *Kuwait* ¹⁸³, la *República de Moldova* ¹⁸⁴ y la *República Unida de Tanzania* ¹⁸⁵.

Coerción o favoritismo de las autoridades públicas

95. El favoritismo del gobierno hacia una o más organizaciones de trabajadores o de empleadores, al igual que la discriminación contra una o varias de dichas organizaciones, puede revestir diferentes formas: ejercer presión sobre las organizaciones mediante declaraciones públicas de las autoridades; conceder ayudas de manera no equitativa; facilitar locales para reuniones u otras actividades a determinadas organizaciones y negárselos a otras; no reconocer a los dirigentes de ciertas organizaciones en el ejercicio de sus actividades legítimas, etc. ¹⁸⁶. En opinión de la Comisión, ***todo trato desigual de esta naturaleza compromete el derecho de los trabajadores o de los empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas.***

Reconocimiento de los sindicatos más representativos

96. Con miras a establecer un equilibrio adecuado entre la imposición del monopolio sindical (que es incompatible con el Convenio) y una excesiva multiplicación de organizaciones sindicales, la legislación de varios países consagra la noción de «los sindicatos más representativos», a los que se conceden una serie de derechos y prerrogativas. Existen distintos métodos para determinar la mayor representatividad de los sindicatos y la manera conjunta o separada en que participen en la negociación colectiva. La Comisión considera que, en sí mismo, este concepto no es contrario al principio de la libertad sindical, a reserva de que se respeten ciertas condiciones, como por ejemplo: i) la determinación de las organizaciones más representativas debería basarse en criterios objetivos, establecidos de antemano y precisos, con el fin de evitar toda decisión parcial o abusiva ¹⁸⁷; y ii) las prerrogativas deberían limitarse al

¹⁷⁸ Cuba – CEACR, observación, 2010.

¹⁷⁹ Nigeria – CEACR, observación, 2011 (art. 3, 2), de la Ley sobre los Sindicatos).

¹⁸⁰ República Centroafricana – CEACR, observación, 2010.

¹⁸¹ Etiopía – CEACR, observación, 2006.

¹⁸² Federación de Rusia – CEACR, observación, 2003.

¹⁸³ Kuwait – CEACR, observación, 2011: sin embargo, el pluralismo sindical todavía no está garantizado a nivel de las federaciones.

¹⁸⁴ República de Moldova – CEACR, observación, 2002.

¹⁸⁵ República Unida de Tanzania – CEACR, observación, 2005.

¹⁸⁶ Estudio General de 1994, párr. 104.

¹⁸⁷ Así, por ejemplo, la Comisión toma nota con satisfacción de la información según la cual se ha llegado a un acuerdo político en Bélgica con miras a establecer criterios cuantitativos y cualitativos (estar constituidas en el plano nacional y tener un funcionamiento interprofesional; representar a la mayoría de los actores y de categorías del personal en los sectores público y privado; contar con un número mínimo de miembros cotizantes; y tener como objetivo estatutario la defensa de los intereses de los trabajadores) que deberán satisfacer las organizaciones más representativas que desean tener representación en el Consejo Nacional del Trabajo (Bélgica – CEACR, observación, 2010).

reconocimiento de ciertos derechos preferenciales (por ejemplo a efectos de la negociación colectiva, de consultas por parte de las autoridades o de designación de delegados ante organismos internacionales) ¹⁸⁸.

97. *La Comisión desea subrayar que la libertad de elegir de los trabajadores se vería comprometida si la distinción entre sindicatos más representativos y sindicatos minoritarios se tradujera, en la legislación o en la práctica, en una prohibición de otros sindicatos a los que los trabajadores quisieran afiliarse, o en el otorgamiento de privilegios susceptibles de influir indebidamente en la elección de las organizaciones por parte de los trabajadores* ¹⁸⁹. Por consiguiente, esta distinción no debería conducir a que los sindicatos que no sean reconocidos como los más representativos se vean privados de los medios indispensables para defender los intereses profesionales de sus miembros (por ejemplo, el derecho de presentar reclamaciones en su nombre, incluso de representarlos cuando se trate de reclamaciones individuales), organizar su gestión y sus actividades, y formular sus programas, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 87 ¹⁹⁰.

98. Finalmente, la Comisión considera que los sistemas de relaciones laborales en los que puede acreditarse a un solo agente negociador para representar a los trabajadores de una determinada unidad de negociación — lo que le confiere el derecho exclusivo de negociar convenios colectivos y controlar su aplicación — no plantean problemas de conformidad con el Convenio, siempre que la legislación o la práctica impongan al agente negociador exclusivo la obligación de representar de manera equitativa e imparcial a todos los trabajadores de la unidad negociadora, sean o no miembros del sindicato ¹⁹¹.

Seguridad sindical y el derecho a no afiliarse a una organización

99. Aunque en varios países la ley garantiza directa o indirectamente el derecho de no afiliarse a un sindicato y prohíbe el ejercicio de todo tipo de presiones para obligar a los trabajadores a afiliarse a un sindicato o a brindarle apoyo, las legislaciones de otros países admiten, en los convenios colectivos o en los laudos arbitrales, las cláusulas denominadas de «seguridad sindical». Ahora bien, la legislación de muchos países no admite este tipo de cláusulas, que han sido declaradas inconstitucionales por algunos tribunales supremos ¹⁹². El objetivo de las cláusulas de seguridad sindical consiste, entre otras cosas, en hacer obligatoria la afiliación o imponer el pago de contribuciones a trabajadores no afiliados pero que se benefician de las ventajas del convenio colectivo negociado por el sindicato ¹⁹³. A juicio de la Comisión y de conformidad con los trabajos preparatorios del Convenio, el artículo 2 deja a la práctica y a la reglamentación de cada Estado la tarea de decidir si conviene garantizar a los trabajadores el derecho de no adherirse a una organización profesional o, al contrario, de autorizar y, en su caso, regular el uso de cláusulas y prácticas

¹⁸⁸ Estudio General de 1994, párr. 97. Véase, por ejemplo, Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2843 (Ucrania), 362.º informe.

¹⁸⁹ Véanse, por ejemplo, *Argentina* – CEACR, observación, 2011 (en relación con los arts. 38, 48 y 52 de la Ley de Asociaciones Sindicales núm. 23551 de 1998), y *Botswana* – CEACR, observación, 2011 (relativa al art. 48B, 1), de la Ley sobre Sindicatos y Organizaciones de Empleadores).

¹⁹⁰ Estudio General de 1994, párr. 98. Véase, por ejemplo, Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2805 (Alemania), 362.º informe.

¹⁹¹ Estudio General de 1994, párr. 99.

¹⁹² Véase, por ejemplo, *México*.

¹⁹³ Por ejemplo en los Estados Unidos, los trabajadores que no están afiliados a un sindicato pueden estar obligados a pagar una contribución por los servicios prestados por la organización sindical (véase *International Association of Machinists vs Street*, 367 US 740 (1961)).

de seguridad sindical. La Comisión considera que estas cláusulas son compatibles con el Convenio, a condición de que sean el resultado de negociaciones libres entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores, incluidos los empleadores públicos¹⁹⁴. Por otra parte, la contribución obligatoria impuesta por la ley para el mantenimiento de los sindicatos o las organizaciones de empleadores, es contraria al derecho de afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes. En particular, esto plantea un problema cuando las contribuciones son retenidas por el Gobierno cuando éste no es parte en la negociación de las cláusulas mencionadas y se distribuyen a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores. Dicho nivel de intervención plantea un problema de injerencia indebida del Estado en las actividades de estas organizaciones.

Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes y de organizar su administración y sus actividades

Redacción de los estatutos y reglamentos administrativos

100. Para garantizar plenamente el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos deben cumplirse dos condiciones fundamentales: i) la legislación nacional sólo debería imponer exigencias de forma a los estatutos de los sindicatos, excepto en lo que respecta a la obligación de seguir un procedimiento democrático¹⁹⁵ y reconocer a los miembros el derecho de interponer recursos; y ii) los estatutos y reglamentos administrativos sólo deberían ser objeto de una verificación del respeto de requisitos formales por parte de las autoridades. A juicio de la Comisión, las disposiciones legislativas que vayan más allá de las mencionadas exigencias de forma pueden constituir una intervención incompatible con lo dispuesto en el *párrafo 2 del artículo 3* del Convenio. En la práctica, varios Estados continúan autorizando, sin embargo, cierto tipo de intervenciones por parte de las autoridades públicas, las cuales pueden revestir diversas formas: puede exigirse que los sindicatos de base estén regidos por los estatutos de una federación única; que los estatutos de un nuevo sindicato deban ser aprobados por la dirección de otra organización ya existente; que los estatutos sean redactados por las autoridades públicas; que los sindicatos redacten sus estatutos reproduciendo o adaptando un modelo cuyas cláusulas rebasan el carácter de disposiciones puramente formales; etc.

Libertad sindical, igualdad de género y no discriminación

La Comisión recuerda que la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa subraya que la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son importantes para permitir el logro de los objetivos estratégicos de la OIT. La igualdad de género y

¹⁹⁴ Estudio General de 1994, párrs. 100 y siguientes.

¹⁹⁵ Por ejemplo, en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de los Estados Unidos señala que la legislación (Ley de Notificación y Divulgación de Información Obrero-Patronal, art. 411, 29 U.S.C) prevé una «carta de derechos» que garantiza una serie de derechos básicos a todos los trabajadores afiliados a organizaciones sindicales. Todos los afiliados a un sindicato tienen derecho a designar candidatos para desempeñar cargos sindicales, a votar en las elecciones sindicales, así como a asistir a las reuniones de afiliados y participar en ellas.

la no discriminación son igualmente consideradas como cuestiones transversales. En consecuencia, la Comisión ha subrayado que los derechos consagrados en los Convenios núm. 87 y 98 deben garantizarse sin distinción o discriminación de ningún tipo en cuanto a ocupación, sexo, color, raza, religión, ascendencia nacional, opinión política u origen social. Por su parte, la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) dispone que la política nacional para la prevención de la discriminación en el empleo y la ocupación debería tener en cuenta una serie de principios, incluidos los siguientes: que las organizaciones de empleadores y de trabajadores no deberían practicar ni tolerar discriminación alguna respecto de la admisión, la retención de la condición de afiliados o la participación en sus asuntos; y que en la negociación colectiva y las relaciones laborales, las partes deberían respetar el principio de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, y deben asegurarse de que los convenios colectivos no contienen disposiciones discriminatorias.

La Comisión destaca que los sindicatos y las organizaciones de empleadores han contribuido, desde hace muchos años, a promover la igualdad de oportunidades en el empleo y, en particular a través del proceso de negociación colectiva. En los convenios colectivos, se ha considerado especialmente la igualdad y la no discriminación sobre la base de una serie de motivos, entre ellos y con frecuencia yendo más allá de los establecidos en el Convenio núm. 111, a saber, la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional o el origen social. Otros motivos que se han abordado en los convenios colectivos incluyen la edad, la orientación sexual, la discapacidad, las características físicas, el VIH y el sida. También se han incluido en los convenios colectivos disposiciones destinadas a reforzar la igualdad en el lugar de trabajo y a seguir ayudando a ambos, mujeres y hombres, a conciliar las responsabilidades laborales y familiares, incluido mediante fórmulas flexibles de trabajo y permisos relacionados con la familia. En algunos países, se está analizando el impacto diferente sobre los hombres y las mujeres de lo dispuesto en los convenios colectivos, con el fin de garantizar que no discriminen a las mujeres indirectamente, y que promuevan la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor.

Varios sindicatos y organizaciones de empleadores también han tratado de mejorar la representatividad del conjunto de sus afiliados y de sus órganos directivos, mediante el establecimiento de cupos o metas para las mujeres o grupos minoritarios, u ofreciendo servicios de especial relevancia para ciertos grupos subrepresentados. La Comisión saluda y alienta estas iniciativas voluntarias.

Libre elección de los representantes

Procedimientos de elección

101. En la mayoría de los países la legislación reconoce de manera implícita o explícita el principio de la elección de los dirigentes sindicales por los propios miembros del sindicato. La legislación de algunos países prevé que los estatutos de las organizaciones sindicales deben indicar el procedimiento de designación de sus órganos directivos, o bien contiene disposiciones para promover los principios democráticos en el seno de los sindicatos o a garantizar el desarrollo normal del procedimiento electoral; en otros casos, sin embargo, la legislación autoriza la injerencia arbitraria de las autoridades en los procesos electorales, lo cual es incompatible con las disposiciones del *párrafo 1 del artículo 3* del Convenio. Ello ocurre, por ejemplo, cuando las legislaciones contienen disposiciones que fijan reglas muy precisas relativas a las elecciones sindicales, o que permiten a las autoridades administrativas o a la central sindical única¹⁹⁶ ejercer control

¹⁹⁶ Véanse, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, observación, 2011, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2010 (relativa a los atribuciones del Consejo Nacional Electoral).

sobre el procedimiento electoral (ya sea exigiendo la presencia obligatoria de un inspector del trabajo o de un representante de la administración¹⁹⁷, o bien la aceptación o aprobación de las elecciones o sus resultados). ***En cuanto al apoyo logístico que podría ofrecer una autoridad electoral de carácter público para la organización de las elecciones, la Comisión estima que esta asistencia sólo debería prestarse a petición de las organizaciones, de conformidad con lo dispuesto en sus estatutos***¹⁹⁸.

Condiciones de elegibilidad de los representantes

Pertenencia a una profesión o una empresa y requisitos sobre el tiempo de servicio

102. Los estatutos de los sindicatos suelen contener disposiciones que exigen de todos los candidatos a un cargo sindical que pertenezcan a una profesión o una empresa, ya sea en el momento de su candidatura o durante cierto período antes de las elecciones¹⁹⁹. Asimismo, a veces las legislaciones nacionales contienen también disposiciones de este tipo²⁰⁰. Puede ocurrir que el incumplimiento de esta obligación legal constituya un delito que incluso sea sancionable con penas de prisión, lo que la Comisión considera inaceptable²⁰¹. Estas condiciones de elegibilidad también pueden imponerse de forma indirecta, por ejemplo cuando la legislación exige que los miembros de los sindicatos pertenezcan a la ocupación de que se trate, a lo que se añade la exigencia de que los directivos de la organización sean elegidos entre los miembros afiliados²⁰². A juicio de la Comisión, disposiciones de esta índole atentan contra el derecho de las organizaciones a redactar sus estatutos y elegir libremente sus representantes, pues impiden que personas calificadas (jubilados o dirigentes sindicales que trabajan a tiempo completo para el sindicato) ocupen cargos sindicales, privando a las organizaciones de la experiencia de determinados dirigentes en circunstancias en que no disponen entre sus miembros de un número suficiente de personas debidamente capacitadas. Por otra parte, también existe el riesgo concreto de que se produzca una injerencia del empleador mediante el despido de dirigentes sindicales, lo que supone la pérdida de sus cargos en los sindicatos²⁰³. ***Así pues, la Comisión considera que estas disposiciones legislativas deben ser más flexibles de manera que se admitan como candidatos a personas que se hubiesen desempeñado previamente en la profesión o eximir de este requisito a una proporción razonable de los dirigentes sindicales de una organización.***

¹⁹⁷ Véase, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, observación, 2010.

¹⁹⁸ Estudio General de 1994, párrs. 113 a 115.

¹⁹⁹ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, observación, 2011, y solicitud directa, 2010 (por lo menos un año de servicios en la administración pública y por lo menos tres años de servicios en la administración pública); *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011 (un año); *Fiji* – CEACR, observación, 2010 (seis meses), y *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (cuatro años).

²⁰⁰ Véanse, por ejemplo, *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Guatemala* – CEACR, observación, 2011; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *Mauritania* – CEACR, observación, 2005, y solicitud directa, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁰¹ Véase, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2011 (art. 27-B de la ordenanza relativa a las empresas bancarias, de 1962).

²⁰² Véase, por ejemplo, *Mauritania* – CEACR, observación, 2005, y solicitud directa, 2011.

²⁰³ Véase, por ejemplo, *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2011 (se debe tener un vínculo laboral vigente para ocupar un cargo sindical).

Nacionalidad, edad y nivel de alfabetización

103. Varios Estados exigen tener la nacionalidad del país respectivo a fin de poder ser elegido para el desempeño de funciones sindicales²⁰⁴. Estas disposiciones impiden la elección de trabajadores migrantes o extranjeros. Dicha exigencia se mitiga en algunos casos, por ejemplo cuando no se exige si existe reciprocidad entre países²⁰⁵, o cuando las autoridades competentes pueden hacer excepciones²⁰⁶. ***A juicio de la Comisión, la legislación nacional debería permitir a los trabajadores extranjeros el acceso a las funciones como dirigente sindical, por lo menos tras haber transcurrido un período razonable de residencia en el país de acogida***²⁰⁷. Por ejemplo, la Comisión estimó que un período de veinte años de residencia para poder desempeñar funciones sindicales resultaba excesivo²⁰⁸, pero que uno de tres años podía considerarse razonable²⁰⁹. En consecuencia, tomó nota con satisfacción de los progresos que en los últimos años se han realizado en algunos países (en particular *Austria*²¹⁰, *Botswana*²¹¹, *Burkina Faso*²¹², *Luxemburgo*²¹³, *Mauritania*²¹⁴, *Nicaragua*²¹⁵, *Rumania*²¹⁶, *República Árabe Siria*²¹⁷ y *Turquía*²¹⁸) en materia de acceso de los trabajadores extranjeros a cargos sindicales.

104. Por lo que respecta a ciertas otras condiciones de elegibilidad, ***la Comisión considera incompatible con el Convenio la exigencia de que los candidatos a ocupar un puesto sindical deban ser mayores de edad***²¹⁹ ***o capaces de leer y escribir***²²⁰, y

²⁰⁴ Véanse, por ejemplo, *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *Guatemala* – CEACR, observación, 2011; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *México* – CEACR, observación, 2011, y *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

²⁰⁵ Véase, por ejemplo, *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²⁰⁶ Véanse, por ejemplo, *Malasia* – CEACR, observación, 2011, Convenio núm. 98 (previa autorización del Ministro), y *Túnez* – CEACR, observación, 2011 (a condición de haber obtenido la aprobación del Secretario de Estado de la juventud, deportes y asuntos sociales).

²⁰⁷ Véase, por ejemplo, *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011 (un proyecto de ley prevé reducir de diez a cinco años el tiempo de residencia necesario a tal efecto). Véase asimismo el art. 10 del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), donde se establece que los trabajadores migrantes deben disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato, en particular en el campo de los derechos sindicales; por otra parte, en el párr. 2, aptdo. g) de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151) se menciona que la igualdad de oportunidades y de trato debe referirse, entre otros aspectos, a las posibilidades de ocupar cargos en los sindicatos.

²⁰⁸ *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁰⁹ *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²¹⁰ *Austria* – CEACR, observación, 2008.

²¹¹ *Botswana* – CEACR, observación, 2005.

²¹² *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2006.

²¹³ *Luxemburgo* – CEACR, observación, 2005.

²¹⁴ *Mauritania* – CEACR, observación, 2005.

²¹⁵ *Nicaragua* – CEACR, observación, 2005.

²¹⁶ *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2005.

²¹⁷ *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2002.

²¹⁸ *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

²¹⁹ Véanse, por ejemplo, *Panamá* – CEACR, observación, 2011, y *Paraguay* – CEACR, observación, 2010.

²²⁰ Véase, por ejemplo, *Honduras* – CEACR, observación, 2010.

tomó nota con satisfacción de que en *Guatemala*²²¹ se hubiera suprimido la exigencia de saber leer y escribir para ocupar cargos en un sindicato.

Opiniones o actividades políticas

105. Las disposiciones que prohíben el ejercicio de las funciones sindicales a ciertas personas en razón de sus opiniones o de su afiliación política no son compatibles con el derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus representantes. Además, ***a juicio de la Comisión, no es compatible con el Convenio la práctica de hacer una interpretación demasiado amplia de la legislación que impone restricciones privando así a ciertas personas del derecho de ser elegidas para ocupar cargos sindicales debido únicamente a sus convicciones o afiliación políticas***²²². Así pues, la Comisión tomó nota con satisfacción de los progresos realizados en este terreno, entre los que cabe mencionar el reconocimiento en el *Perú*²²³ de que los dirigentes sindicales tengan la posibilidad de dedicarse en cierta medida a actividades políticas.

Antecedentes judiciales

106. ***La Comisión considera que una condena por un acto que, por su índole, no pone en tela de juicio la integridad del interesado ni representa un riesgo verdadero para el ejercicio correcto de funciones sindicales no debería constituir un motivo de descalificación para ejercer cargos sindicales.*** Ahora bien, varias legislaciones prohíben el ejercicio de funciones sindicales a toda persona que haya sido objeto de una sentencia condenatoria, con independencia de la gravedad o la naturaleza del delito²²⁴, o a aquellas que hayan sido declaradas culpables de delitos específicos²²⁵. Asimismo, se dan casos en que ciertas condenas judiciales entrañan la pérdida de derechos civiles o políticos que es preciso poseer a fin de ser elegible para desempeñar las funciones sindicales²²⁶. En este sentido, la Comisión tomó nota con satisfacción de que *Botswana*²²⁷ y *Guatemala*²²⁸ suprimieran la exigencia de carecer de antecedentes penales.

Reelección, destitución y suspensión de dirigentes sindicales

107. ***La Comisión estima que el desempeño de funciones sindicales no es incompatible con la vida profesional y, en consecuencia, todo trabajador, incluidos los altos funcionarios públicos, que ocupen cargos sindicales deberían poder mantener una relación de trabajo si así lo desean***²²⁹. La Comisión considera incompatible con el Convenio toda disposición legislativa, independientemente de la forma que revista, por

²²¹ *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

²²² Estudio General de 1994, párr. 119.

²²³ *Perú* – CEACR, observación, 2005.

²²⁴ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011 («personas declaradas culpables de cualquier delito»), y *Djibouti* – CEACR, observación, 2011 (sentenciadas por «un tribunal»).

²²⁵ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010 (por obligar o intentar obligar al empleador a firmar un memorándum de conciliación o a aceptar alguna demanda); *Burundi* – CEACR, observación, 2011 (condenados a una pena definitiva de cumplimiento efectivo y privativa de la libertad superior a seis meses); *Pakistán* – CEACR, observación, 2010 (un delito en virtud del art. 78 de la Ley de Relaciones Laborales); *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011 (todo delito sancionado con una pena de prisión); *Turkmenistán* – CEACR, solicitud directa, 2011 (haber sido condenado por un delito, especialmente por uno grave).

²²⁶ Estudio General de 1994, párr. 120.

²²⁷ *Botswana* – CEACR, observación, 2005.

²²⁸ *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

²²⁹ *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

la que se restrinja o prohíba la reelección para ejercer funciones sindicales²³⁰, ya que las disposiciones de este tipo no sólo vulneran el principio de la autonomía de las organizaciones sino que, además, pueden dar origen a situaciones especialmente problemáticas para las organizaciones que no cuentan con un número suficiente de personas capacitadas para ejercer funciones sindicales. Por otra parte, toda destitución o suspensión de dirigentes sindicales que no sea consecuencia de una decisión interna del sindicato, de una votación de los afiliados o de un procedimiento judicial regular constituye una grave injerencia en el ejercicio de sus funciones como dirigentes sindicales. Así pues, las disposiciones que autorizan la designación de administradores provisionales por las autoridades administrativas se consideren incompatibles con el Convenio, cualesquiera que sean los motivos que se aleguen²³¹. También son incompatibles con el Convenio las disposiciones por las que las autoridades «estimulan» o «promueven» la alternancia en la dirección de ciertas organizaciones de trabajadores y de empleadores²³².

Organización de la administración y de las actividades y formulación de los programas de acción

Gestión financiera

108. Las disposiciones legislativas que regulan detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones de trabajadores y de empleadores entrañan graves riesgos de injerencia por parte de las autoridades públicas, lo que resulta incompatible con el Convenio. En caso de que las autoridades consideren que es necesario adoptar este tipo de disposiciones, éstas deberían limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la mayor autonomía posible para regir su funcionamiento y administración. La Comisión considera que las restricciones a este principio deberían tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados. Además, debería preverse un procedimiento de apelación ante un órgano judicial imparcial e independiente a fin de evitar cualquier acto de injerencia por parte de las autoridades²³³.

109. La autonomía e independencia financiera de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, al igual que la protección de sus fondos y bienes, constituyen elementos esenciales del derecho a organizar libremente su administración, de ahí que llame la atención de la Comisión toda intervención legislativa en este tema. Si bien acepta determinados requisitos legales como, por ejemplo, que los estatutos de las organizaciones incluyan disposiciones relativas a la gestión financiera interna o que se prevea el control exterior de los informes financieros a fin de garantizar una administración sana y eficaz, la Comisión estima que otro tipo de intervenciones es incompatible con el Convenio. Así, por ejemplo, considera que los controles de los informes financieros son compatibles con el Convenio cuando presentan las modalidades que se mencionan a continuación (en todos los casos, sin embargo, la autoridad judicial competente debería poder proceder a un examen de los asuntos de que se trate, garantizando la imparcialidad y objetividad necesarias tanto en lo que se refiere a cuestiones de fondo como de procedimiento)²³⁴:

²³⁰ Véase, por ejemplo, *México* – CEACR, observación, 2011 (prohibición de reelección en los cargos sindicales).

²³¹ Véanse, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, observación, 2011 (provocar paros en el trabajo o absentismo), y *Turquía* – CEACR, observación, 2010 (participación de un representante en unas elecciones locales o generales).

²³² Véanse, por ejemplo, *Ecuador* – CEACR, observación, 2010. Art. 326, 8), de la Constitución.

²³³ Estudio General de 1994, párr. 135.

²³⁴ Estudio General de 1994, párrs. 124 y 125.

- el control se limita a la obligación de presentar informes financieros anuales;
- el control se lleva a cabo cuando existen razones graves para suponer que las actividades de una organización son contrarias a sus estatutos o a la ley (que, por su parte, no debería contravenir los principios de la libertad sindical);
- el control se limita a casos en los que un número significativo de trabajadores (por ejemplo el 10 por ciento) pide investigaciones por fraude o malversación o presenta una queja.

110. Ahora bien, *se plantean problemas de compatibilidad con el Convenio cuando la ley otorga a las autoridades competencias de control que van más allá de estos principios o imponen reglamentaciones excesivas en cuestiones que los propios sindicatos deben resolver con arreglo a lo previsto en sus estatutos*²³⁵. Dicha reglamentación excesiva puede adoptar la forma de un control sobre la gestión financiera de las organizaciones²³⁶, o bien de disposiciones legislativas que regulan detalladamente determinados aspectos de su gestión interna. A este respecto cabe mencionar las disposiciones que:

- establecen las cotizaciones mínimas de los afiliados;
- prevén el control financiero de las cuentas por parte de las autoridades públicas;
- confieren amplios poderes a las autoridades para regular el monto máximo de los sueldos y prestaciones que se pagan a los empleados de los sindicatos²³⁷;
- establecen la proporción de los fondos sindicales que habrá de abonarse a las federaciones;
- exigen que ciertas operaciones financieras, por ejemplo la recepción de fondos provenientes del extranjero, queden sujetas a la aprobación de las autoridades públicas²³⁸;
- limitan la libertad de los sindicatos para invertir, gestionar y utilizar sus fondos para fines sindicales normales y legítimos de la forma que estimen conveniente²³⁹;
- facultan a las autoridades administrativas para inspeccionar en todo momento los libros y demás documentos de una organización, realizar investigaciones y exigir ciertas informaciones²⁴⁰; o

²³⁵ Véanse, por ejemplo, *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011. Los principios mencionados también se aplican al control de las organizaciones de empleadores: véase, *Ucrania* – CEACR, observación, 2011.

²³⁶ Véanse, por ejemplo, *Chad* – CEACR, observación, 2010; *Chile* – CEACR, observación, 2010, y *Egipto* – CEACR, observación, 2011.

²³⁷ Véase, por ejemplo, *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

²³⁸ A este respecto, la Comisión tomó nota del proyecto de ley por el que se enmienda el Código del Trabajo de Filipinas: *Filipinas* – CEACR, observación, 2011.

²³⁹ Véanse, por ejemplo, *Kuwait* – CEACR, observación, 2011, y *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2011.

²⁴⁰ Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011. En algunos países el hecho de no facilitar a las autoridades la información requerida puede castigarse con una pena de prisión; véanse, por ejemplo, *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2010.

- intervienen en la determinación de la utilización de los fondos de los sindicatos para el pago de multas y sanciones impuestas a la organización o a uno de sus dirigentes en el desempeño de sus funciones sindicales.

111. La Comisión tomó nota con satisfacción de los progresos realizados en los últimos años por algunos países, en particular la limitación de las competencias acordadas a las autoridades para supervisar las organizaciones sindicales en *Chile*²⁴¹; la supresión de una supervisión estricta de los sindicatos por parte del Gobierno en *Guatemala*²⁴²; la limitación impuesta a la facultad de las autoridades de registro de examinar las cuentas de los sindicatos en *Santa Lucía*²⁴³; la derogación en *Botswana*²⁴⁴ del artículo que establecía limitaciones para recibir contribuciones procedentes del exterior; y la derogación o enmienda en la *República Árabe Siria*²⁴⁵ de las disposiciones que prohibían a los sindicatos la aceptación de regalos, donaciones y legados sin acuerdo previo de la Federación General de Sindicatos de Trabajadores y la aprobación del Ministerio, que conferían un gran poder de control financiero al Ministerio, y que imponían a los sindicatos de base la asignación de determinados porcentajes de sus ingresos a los órganos sindicales superiores.

Administración interna e inviolabilidad de los locales

112. La injerencia de las autoridades públicas en la administración interna de las organizaciones pueden revestir formas diversas. A juicio de la Comisión, ciertas prácticas y disposiciones legislativas son incompatibles con el Convenio, entre las que cabe mencionar aquellas que imponen a las organizaciones las siguientes obligaciones:

- enviar a las autoridades, a petición de estas copias de las decisiones adoptadas por los comités ejecutivos de las organizaciones o informes de sus actividades;
- informar a las autoridades antes de adoptar decisiones importantes o autorizar a un representante de las autoridades a estar presente en tales ocasiones;
- colaborar con las autoridades para determinar si la asociación lleva a cabo los objetivos autorizados²⁴⁶; o
- permitir que las autoridades definan la composición y los presidentes de los congresos sindicales²⁴⁷.

²⁴¹ *Chile* – CEACR, observación, 2002.

²⁴² *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

²⁴³ *Santa Lucía* – CEACR, observación, 2002.

²⁴⁴ *Botswana* – CEACR, observación, 2005.

²⁴⁵ *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2002.

²⁴⁶ *Turkmenistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁴⁷ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (determinación detallada de los derechos y responsabilidades del congreso de una organización de empleadores), y *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2009 (determinación de la composición del congreso de la Federación General de Sindicatos y de sus presidentes).

113. Existen otro tipo de cuestiones que deberían dejarse al arbitrio de los afiliados, sin intervención de las autoridades públicas. Por ejemplo: la solución de conflictos internos del sindicato²⁴⁸; las cuestiones relacionadas con la afiliación y las cotizaciones de los afiliados; las cuestiones relacionadas con la decisión de finalizar las actividades de una organización²⁴⁹; y aquellas relacionadas con el procedimiento de presentación de reivindicaciones al empleador²⁵⁰. En este sentido, la Comisión apreció por ejemplo la derogación en el *Perú*²⁵¹ del requisito que obligaba a los sindicatos a comunicar todo informe que pudiera solicitarles la autoridad del trabajo.

114. Por otra parte, la libertad de administración de que gozan las organizaciones abarca también el derecho a disponer plenamente de la totalidad de sus bienes muebles e inmuebles, así como el derecho de la inviolabilidad de sus locales, su correspondencia y sus comunicaciones. Cuando las legislaciones prevén excepciones a este respecto (por ejemplo en situaciones de urgencia o por consideraciones de orden público), **la Comisión considera que los allanamientos de los locales sólo deben efectuarse si se cuenta con mandato judicial dictado por las autoridades judiciales competentes**, siempre que éstas consideren que existen motivos fundados para creer que el allanamiento de los locales aportará las pruebas necesarias para la instrucción de un proceso vinculado con la comisión de un delito común y que el allanamiento se haga dentro de los límites establecidos por el mandato judicial²⁵².

Actividades y programas de acción

115. **Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben tener derecho a organizar sus actividades y formular sus programas de acción con plena libertad, de modo que puedan defender los intereses profesionales de sus miembros dentro del respeto de la legalidad. Ello abarca, en particular, el derecho a celebrar reuniones sindicales, el derecho de los dirigentes a tener acceso a los lugares de trabajo, mantener contactos con los miembros de la dirección, y el derecho a organizar acciones reivindicativas, así como ciertas actividades políticas** (como por ejemplo, manifestar su apoyo al partido político que consideren más dispuesto a defender los intereses de los afiliados). Las autoridades deberían abstenerse de toda intervención que pueda limitar el derecho de reunión u obstaculizar su ejercicio legal, salvo si ello supone un peligro grave e inminente para el mantenimiento del orden público²⁵³. Por ejemplo, la Comisión considera que deberían derogarse las disposiciones que autorizan a las autoridades públicas a convocar la asamblea general de una organización²⁵⁴, o a imponer la presencia de observadores en las reuniones y manifestaciones organizadas por los sindicatos²⁵⁵. En este contexto, la Comisión tomó nota con satisfacción de dos hechos en particular: en primer lugar, la derogación en *Botswana*²⁵⁶ de las disposiciones que facultaban al Registrador y al Ministro para convocar reuniones generales; y, en segundo lugar, un proyecto de ley en *Turquía*²⁵⁷ que deroga la disposición en virtud de

²⁴⁸ Véase, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁴⁹ Véase, por ejemplo, *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, observación, 2011.

²⁵⁰ Véase, por ejemplo, *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011.

²⁵¹ *Perú* – CEACR, observación, 2005.

²⁵² Estudio General de 1994, párr. 127.

²⁵³ Estudio General de 1994, párr. 35.

²⁵⁴ *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁵⁵ *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁵⁶ *Botswana* – CEACR, observación, 2005.

²⁵⁷ *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

la cual el gobernador tenía derecho a nombrar un observador para que asistiera al congreso general de un sindicato.

116. En cuanto a las actividades políticas de las organizaciones, *la Comisión considera que las disposiciones legislativas que asocian estrechamente los sindicatos a los partidos políticos, al igual que aquellas que prohíben toda actividad política a los sindicatos, plantean dificultades respecto a la aplicación de los principios del Convenio*. Considerando que la existencia de un movimiento sindical estable, libre e independiente es una condición indispensable para el establecimiento de buenas relaciones de trabajo y debería contribuir a mejorar, en todos los países, las condiciones sociales en general ²⁵⁸, la Comisión estima que es deseable un cierto grado de flexibilidad en la legislación, de modo que pueda establecerse un equilibrio razonable entre, por una parte, el interés legítimo de las organizaciones de expresar su punto de vista sobre las cuestiones de política económica y social que afectan a sus afiliados o a los trabajadores en general y, por otra, la separación entre actividades políticas propiamente dichas y actividades sindicales ²⁵⁹.

El derecho de huelga

Introducción

117. *La huelga es un medio de acción esencial del que disponen los trabajadores y sus organizaciones para defender sus intereses*, si bien existen diferentes opiniones en relación con el derecho de huelga. La huelga constituye un derecho fundamental, pero no es un fin en sí mismo sino el último recurso de que disponen las organizaciones de trabajadores, ya que sus consecuencias son graves no sólo para los empleadores sino también para los trabajadores, sus familias y las propias organizaciones y en ciertas circunstancias para terceros. Ante la ausencia de una disposición específica en el Convenio núm. 87, es sobre la base esencialmente del *artículo 3* del Convenio que consagra el derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar sus actividades y a formular sus programas de acción y el *artículo 10* donde se indica que el objetivo de estas organizaciones es fomentar y defender los intereses de los trabajadores, que se desarrollaron progresivamente cierto número de principios relacionados con el derecho de huelga (como ha sido el caso con las otras disposiciones del Convenio) por parte del Comité de Libertad Sindical (desde 1952) en su calidad de órgano tripartito especializado y por la Comisión de Expertos (desde 1959, y considerando fundamentalmente, los principios formulados por el Comité de Libertad Sindical). Esta posición de los órganos de control en favor del reconocimiento y protección del derecho de huelga ha sido objeto de cierto número de críticas del Grupo de los Empleadores en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo.

²⁵⁸ Resolución sobre la Independencia del Movimiento Sindical, 1952 (Preámbulo).

²⁵⁹ Estudio General de 1994, párrs. 130 a 133.

Grupo de los Empleadores

El Grupo de los Empleadores de la Comisión de la Conferencia considera que ni los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87 ni una interpretación basada en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados proporcionan una base para elaborar, a partir del Convenio, principios que regulen detalladamente el derecho de huelga¹.

Según los miembros empleadores, el derecho de huelga no tiene ningún fundamento jurídico en los convenios sobre libertad sindical. Como mucho, el Convenio núm. 87 establece un derecho general a la huelga que, no obstante, no se regula en detalle en las disposiciones del Convenio. Cuando la Comisión de Expertos expresa detalladamente sus opiniones sobre las políticas en materia de huelga, especialmente por lo que se refiere a los servicios esenciales, aplica «un enfoque único y válido para todos», sin reconocer las diferencias en cuanto al desarrollo económico o industrial y las actuales circunstancias económicas. Añaden que el enfoque de la Comisión de Expertos socavaba el tripartismo, y piden a la Comisión que reconsidere sus interpretaciones sobre la materia². Los miembros empleadores reiteraron su posición en 2011 y señalaron que las observaciones de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga y los servicios esenciales no eran compatibles con el texto y la historia de la preparación y negociación del Convenio núm. 87³.

En su comunicación de fecha 7 de julio de 2011, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) recuerda y desarrolla en detalle la posición manifestada desde hace larga data por el Grupo de los Empleadores en relación con el derecho de huelga tal como se refleja en las *Actas* de la Comisión de la Conferencia, especialmente las *Actas* relacionadas con la 81.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1994) cuando se discutió el último Estudio General sobre libertad sindical y negociación colectiva.

¹ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Extracto de las *Actas*, 99.ª reunión, Ginebra, junio de 2010, *Informe General*, Parte I, párr. 57. ² *Ibid.* ³ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Extracto de las *Actas*, 100.ª reunión, Ginebra, junio de 2011, *Informe general*, Parte I, párr. 55. Por otra parte, durante la discusión del Estudio General de 1994 los miembros empleadores señalaron que «la huelga no estaba mencionada ni en el Convenio núm. 87 ni en el Convenio núm. 98». Además, el Estudio daba una gran importancia [...] a la historia de dichos instrumentos; el método histórico de interpretación sólo tenía una importancia subsidiaria, porque en primer lugar figuraban el texto, la finalidad y el significado de las disposiciones. Con respecto a la huelga, no había disposiciones expresas y no servía citar las normas contenidas en instrumentos de otras organizaciones, donde la huelga o la acción colectiva solían ser mencionadas en un contexto diverso, de manera muy general o indirecta [...] En el comienzo del capítulo se expresaba con razón que el derecho de huelga había sido mencionado durante los trabajos preparatorios, pero en el párr. 142 se indicaba que «durante las discusiones celebradas por la Conferencia en 1947 y 1948, no se adoptó, ni se presentó siquiera, ninguna enmienda que consagrara o denegara expresamente el derecho de huelga». Los miembros empleadores citaron sin embargo el siguiente pasaje: «varios gobiernos, al dar su asentimiento a la fórmula de que se trata, han subrayado sin embargo, al parecer con razón, que el proyecto de convenio no trata más que de la libertad de asociación y no del derecho de huelga, problema que será examinado a propósito del punto VIII (conciliación y arbitraje) del orden del día de la Conferencia. En tales condiciones, nos parece preferible no hacer figurar una disposición al respecto en el proyecto de convenio sobre la libertad de asociación» (31.ª Conferencia, 1948, Informe VII, pág. 91). Se llegó a una conclusión similar en el plenario: «El Presidente de la Comisión declaró a este propósito que el Convenio no pretende ser una reglamentación integral del derecho sindical, sino que se limita a enunciar en un texto sucinto ciertos principios fundamentales». (31.ª reunión de la Conferencia, 1948, *Actas*, apéndice X). Posteriormente, en la Recomendación núm. 92 sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, se trató esta cuestión de manera neutral, al no reglamentar su contenido. En el plenario, el portavoz del grupo de los trabajadores, León Jouhaux, se lamentó amargamente del resultado insatisfactorio de las discusiones. No mencionó explícitamente la omisión del derecho de huelga, pero otros delegados lo hicieron. Además, durante la adopción del Convenio núm. 98, dos solicitudes de los delegados trabajadores para que se incluyera una garantía del derecho de huelga fueron rechazadas, aduciéndose que la cuestión del derecho de huelga no estaba cubierta por el texto propuesto y, por tanto, su examen debía aplazarse (32.ª reunión de la Conferencia, 1949, *Actas*, apéndice VII, págs. 451 y 453; véase también OIT, *Industry and Labour*, vol. II, julio-diciembre 1949, págs. 147 y siguientes). «Poco después, un delegado gubernamental reiteró la misma solicitud, pero el Presidente la declaró no admisible por idénticas razones [...] En tales circunstancias, era incomprensible para los miembros empleadores que los órganos de control hubieran podido pronunciarse sobre el alcance y contenido exactos del derecho de huelga a falta de disposiciones concretas y explícitas sobre el tema, y que precisamente esta falta de disposiciones parecía justificar su manera de proceder, como se observa en el párr. 145. Lo que la Comisión de Expertos había puesto en práctica equivalía a lo que en matemáticas se llamaba axioma y, en teología católica, dogma: se trataba de aceptar íntegramente, sin condiciones previas, una verdad que se tiene por cierta, de la que se derivaba todo lo demás» (Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas*, 81.ª reunión, Ginebra, 1994, párrs. 117 a 119, págs. 25/37 y 38).

Grupo de los Trabajadores

Los miembros trabajadores de la Comisión de la Conferencia rechazaron los argumentos de los miembros empleadores y señalaron que, aunque el derecho de huelga no se menciona explícitamente en el Convenio, eso no impedía el reconocimiento de este derecho al amparo de varios instrumentos legales internacionales ¹.

En la discusión del Estudio General de 1994, declararon que el derecho de huelga era un corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87 y por los principios enunciados en la Constitución de la OIT. En su opinión, sin derecho de huelga, la libertad sindical quedaría privada de sustancia. Además, pusieron de relieve que los objetivos de la huelga no podían limitarse únicamente a aquellos conflictos puramente vinculados a la empresa o al lugar de trabajo, en particular en razón del fenómeno de la fragmentación de empresas y de la internacionalización. Se trata de la consecuencia lógica del hecho de que las actividades sindicales no se podían limitar a cuestiones estrictamente profesionales. Por esa razón, las huelgas de solidaridad, las huelgas por sectores o a nivel nacional o internacional deberían ser posibles. Por último, señalaron que, al limitar considerablemente el margen de maniobra de los sindicatos mediante restricciones legales o administrativas, los gobiernos y los empleadores podrían tener que afrontar con mayor frecuencia acciones espontáneas ².

Según los miembros trabajadores, las restricciones eventuales al derecho de huelga en los servicios esenciales y para ciertas categorías de funcionarios deberían ser definidas de manera restrictiva, puesto que implican la derogación de una regla general sobre un derecho fundamental. Además, la Comisión de Expertos, de manera unánime, todos los miembros trabajadores y la gran mayoría de los miembros gubernamentales estiman que la protección eficaz de la libertad sindical requiere reglas y principios funcionales sobre las modalidades del derecho de huelga. Por último, indicaron que la Comisión de Expertos ha elaborado sus opiniones sobre esa materia de manera prudente, gradual y equilibrada, y que sería conveniente no quebrantar el consenso general que se había logrado ³.

¹ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia; Extractos de las *Actas*, 99.ª reunión, Ginebra, junio de 2010, Parte I, Informe general, párr. 74. ² *Actas*, CIT, 81.ª reunión, Ginebra, 1994, *Informe general*, párrs. 136 a 143, págs. 25/43-45. ³ *Ibid.*

118. En lo que respecta a la opinión de que los trabajos preparatorios no sirven de apoyo al derecho de huelga, la Comisión desea señalar en primer lugar que la ausencia de una disposición concreta al respecto no es determinante en la medida que el contenido del Convenio debe ser interpretado teniendo en cuenta su objeto y fin. Aunque la Comisión considera que los trabajos preparatorios son una importante fuente de interpretación suplementaria cuando se examina la aplicación de un convenio en particular por parte de un país determinado, se debe dejar lugar a otros elementos de interpretación, en particular en este caso específico a una práctica utilizada durante 52 años (véanse los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados). Además, como se señala a continuación en respuesta a los comentarios de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, el proceso de determinación de si se respeta un derecho genérico de huelga requiere invariablemente la consideración de las circunstancias específicas en las que se pide a la Comisión que determine el ámbito y las modalidades de este derecho. Además, en el transcurso de los años, la Comisión ha tenido presente las consideraciones manifestadas por los mandantes tripartitos y recuerda al respecto que de hecho el derecho de huelga ha sido afirmado como principio esencial de la libertad sindical por el Comité de Libertad Sindical, de composición tripartita, y que ha sido reconocido y desarrollado invariablemente en sus decisiones durante más de medio siglo. Asimismo, no se plantearon objeciones al respecto al debatirse en profundidad en el seno de la Comisión de Normas de la Conferencia el Estudio General de 1959 en el que por

primera vez la Comisión de Expertos se refirió al derecho de huelga en relación con el Convenio.

119. La Comisión reafirma que el derecho de huelga se deriva del Convenio. La Comisión subraya que la legislación de la gran mayoría de países y un número considerable de constituciones, así como varios instrumentos internacionales y regionales, se refieren a él con frecuencia, lo que justifica sus intervenciones al respecto. Los principios elaborados por los órganos de control sólo tienen por objetivo garantizar que el derecho de huelga no sea un recurso teórico sino que, por el contrario, sea debidamente reconocido y respetado en la práctica. Por todo ello, y teniendo en cuenta el hecho de que la Comisión de Expertos nunca ha afirmado que el derecho de huelga es un derecho absoluto e ilimitado²⁶⁰, y que los órganos de control se han preocupado por establecer límites a este derecho a efectos de delimitar su alcance y poder determinar los casos de abuso y pronunciarse sobre las sanciones a que puedan dar lugar, la Comisión estima que no debería suscitar demasiadas controversias la posición que ha adoptado con respecto a este derecho y a los principios elaborados progresivamente sobre una base tripartita (como ha hecho en relación con muchos otros temas). Además, la Comisión recuerda que en algunos casos organizaciones de empleadores también han invocado los principios elaborados por los órganos de control relativos a la huelga y a cuestiones conexas muy concretas, en particular la libertad de trabajo de los no huelguistas, el no pago de los días de huelga, el acceso de los miembros de la dirección a los locales de la empresa en caso de huelga, la utilización del arbitraje obligatorio por decisión unilateral de los sindicatos, y las acciones de protesta de los empleadores contra la política económica y social.

120. La afirmación del derecho de huelga por parte de los órganos de control tiene lugar en el marco más amplio del reconocimiento de este derecho a escala internacional, especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (párrafo 1, apartado *d*), del artículo 8)²⁶¹, que hasta la fecha ha sido ratificado por 160 Estados, la mayoría de los cuales son Miembros de la OIT, así como en algunos instrumentos regionales, tal como se indica en el párrafo 35 del presente Estudio. Es en el marco del Consejo de Europa, donde la protección del derecho de huelga se ha desarrollado de forma más completa a nivel regional, como lo demuestra la abundante jurisprudencia sobre este derecho que ha creado el Comité Europeo de Derechos Sociales, órgano encargado de supervisar la aplicación de la Carta Social Europea adoptada en 1961 y revisada en 1996.

121. Otros instrumentos de la OIT también se refieren al derecho de huelga, especialmente el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), que prohíbe el uso de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio como castigo por haber participado en huelgas, y la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), que indica que debería estimularse a las partes para que se abstengan de recurrir a huelgas y a cierres patronales (*lock outs*) mientras dure el procedimiento de arbitraje y para que acepten el laudo arbitral, y que ninguna de sus

²⁶⁰ En la discusión del Estudio General de 1994, los miembros empleadores subrayaron que «no criticaban a la Comisión de Expertos tanto por querer reconocer el derecho de huelga, sino por tomar como punto de partida un derecho de huelga absoluto e ilimitado» (CIT, *Actas*, 81.ª reunión, Ginebra, 1994, Parte I, Informe general, párr. 121, págs. 25/33).

²⁶¹ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomienda a los Estados Parte que adopten las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho de huelga, o atenúen las limitaciones que imponen a este derecho.

disposiciones podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga. Algunas resoluciones también se refieren a este derecho ²⁶².

122. 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 ²⁶³.

Reconocimiento a nivel nacional

123. Si bien es cierto que en la mayoría de los países el ejercicio del derecho de huelga casi siempre está sujeto a algunas condiciones y restricciones, el principio según el cual este derecho constituye un medio de acción de las organizaciones de trabajadores goza de una aceptación casi universal. En la actualidad, un gran número de países reconocen explícitamente el derecho de huelga, incluso a nivel constitucional ²⁶⁴. Así pues, la Comisión tomó nota con satisfacción, por lo que respecta al continente africano, de la reciente derogación en *Liberia* ²⁶⁵ de las disposiciones que prohibían la huelga, así como de la adopción de la ley que pone término a las considerables limitaciones al derecho de huelga que todavía estaban en vigor en la *República Unida de Tanzania* ²⁶⁶. Asimismo,

²⁶² Véase, en particular, la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptada en 1970 por la Conferencia Internacional del Trabajo.

²⁶³ Véanse, por ejemplo, *Colombia* – CEACR, observación, 2010; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Honduras* – CEACR, observación, 2010, y *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

²⁶⁴ Véanse, por ejemplo, *Albania, Argelia, Angola, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Benin, Estado Plurinacional de Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Chile, Colombia, Congo, República Checa, República Democrática del Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Chipre, Djibouti, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Francia, Georgia, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, Italia, Kazajstán, Kenya, República de Corea, Kirguistán, Letonia, Lituania, Luxemburgo, ex República Yugoslava de Macedonia, Madagascar, República de Maldivas, Malí, Mauritania, México, República de Moldova, Montenegro, Marruecos, Mozambique, Nicaragua, Níger, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Federación de Rusia, Rwanda, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Seychelles, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Suriname, Timor Leste, Togo, Turquía, Ucrania, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.*

²⁶⁵ *Liberia* – CEACR, observación, 2009.

²⁶⁶ *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2005.

tomó nota con satisfacción de que en el nuevo Código del Trabajo de *Burkina Faso*²⁶⁷ se define la huelga como el cese concertado y colectivo del trabajo para respaldar las reivindicaciones profesionales y asegurar la defensa de los intereses materiales o morales de los trabajadores.

Modalidades

124. La legislación de varios países considera, expresa o tácitamente, «las huelgas políticas» como ilícitas²⁶⁸. La Comisión considera que son lícitas las huelgas motivadas por las políticas económicas y sociales de los gobiernos, incluidas las huelgas generales, y por lo tanto no deberían ser consideradas como huelgas puramente políticas, que no están cubiertas por los principios del Convenio. En su opinión, las organizaciones de trabajadores y de empleadores encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales deben respectivamente, poder recurrir a la huelga o a acciones de protesta para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros²⁶⁹. Además, considerando que un sistema democrático constituye un requisito fundamental para el ejercicio de los derechos sindicales, la Comisión estima que, frente a una situación en la que los sindicatos y las organizaciones de empleadores no gozan de las libertades fundamentales para cumplir sus cometidos respectivos, éstos tendrían justificación para exigir el reconocimiento y el ejercicio de esas libertades; asimismo, la Comisión estima que esas reivindicaciones pacíficas deberían ser consideradas como actividades sindicales legítimas²⁷⁰, incluso cuando dichas organizaciones recurran a la huelga.

125. En cuanto a las denominadas «huelgas de solidaridad», la Comisión estima que una prohibición general de este tipo de huelgas podría desembocar en abusos, especialmente en el contexto de la globalización (que se caracteriza por una creciente interdependencia y la internacionalización de la producción), y que los trabajadores deberían poder emprender este tipo de acciones, siempre que por su parte la huelga inicial con la que se solidarizan sea legal²⁷¹. Tomó nota en particular del reconocimiento en la legislación de *Croacia*²⁷² del derecho a convocar huelgas de solidaridad, así como del hecho de que el convenio colectivo en vigor reconociera este derecho a los funcionarios públicos. Asimismo, tomó nota con interés de la derogación de una disposición de la Constitución de *Turquía*²⁷³ que prohibía «huelgas y cierres patronales, de carácter político, huelgas y cierres patronales de solidaridad, ocupación de locales de trabajo, el trabajo a ritmo lento, y otras formas de obstrucción».

²⁶⁷ *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2010.

²⁶⁸ Véanse, por ejemplo, *Gabón* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

²⁶⁹ En el caso particular de una queja presentada por empleadores, el Comité de Libertad Sindical concluyó que los empleadores, al igual que los trabajadores, deberían tener la posibilidad de recurrir a huelgas (o acciones de protesta) en relación con la política económica y social de los gobiernos (caso núm. 2530 (*Uruguay*), 348.º informe, párr. 1190).

²⁷⁰ Véase, por ejemplo, *Swazilandia* – CEACR, observación, 2011.

²⁷¹ En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de Nueva Zelanda señala que la razón por la que no ha ratificado el Convenio núm. 87 tiene que ver con el hecho de que «la jurisprudencia de la OIT exige que las huelgas de solidaridad y las huelgas relacionadas con cuestiones socioeconómicas deberían poder emprenderse sin que ello acarree sanciones penales».

²⁷² *Croacia* – CEACR, observaciones, 1999 y 2004.

²⁷³ *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

126. Finalmente, ***a juicio de la Comisión, cabe considerar como huelga toda suspensión del trabajo, por breve y limitada que sea ésta, y las restricciones en relación a los tipos de huelgas sólo se justifican si la huelga pierde su carácter pacífico***²⁷⁴. Los principios que se han ido elaborando también son aplicables a las huelgas de trabajo a ritmo lento y a las huelgas de celo (trabajo a reglamento). Sin embargo, en algunos países siguen considerándose prácticas laborales injustas ambos tipos de huelga, las cuales son sancionables con multas, pérdida del cargo sindical y otro tipo de sanciones²⁷⁵.

Restricciones autorizadas y garantías compensatorias

127. El derecho de huelga no es un derecho absoluto y, en circunstancias excepcionales, pueden preverse restricciones e incluso prohibiciones del mismo. Aparte de las fuerzas armadas y de la policía, cuyos miembros pueden quedar excluidos del ámbito de aplicación del Convenio, otras restricciones del derecho de huelga pueden referirse a: i) ciertas categorías de funcionarios públicos; ii) servicios esenciales en el sentido estricto del término; y iii) situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local, aunque sólo durante un período de tiempo limitado y únicamente en la medida necesaria para hacer frente a la situación. En tales casos, habría que acordar garantías compensatorias a los trabajadores que se vieran privados del derecho de huelga.

128. En este contexto, la Comisión tomó nota con preocupación de las posibles repercusiones de una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el ejercicio del derecho de huelga, y en particular del hecho de que en sus sentencias recientes dicho tribunal haya declarado que el derecho de huelga está sujeto a restricciones cuando su efecto pueda impedir de manera desproporcionada la libertad de un empleador de establecer servicios o la libertad de suministrar servicios²⁷⁶. Por comunicación de fecha 29 de agosto de 2011, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) señaló a la atención de la Comisión su especial preocupación con respecto al impacto de las recientes decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (*Viking*, *Laval*, *Rüffert* y *Luxembourg*) sobre la libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva. Si bien la CES ha pedido a la Comisión que determine si estas decisiones son compatibles con los Convenios núms. 87 y 98, la Comisión recuerda, como lo había hecho al examinar cuestiones similares con respecto al *Reino Unido*, que su mandato se limita a examinar la aplicación de los convenios en un Estado miembro determinado. No obstante, la Comisión toma nota con interés de las recientes iniciativas de la Comisión Europea para esclarecer el alcance de estas decisiones y espera conocer los progresos realizados al respecto.

Función pública

129. Puesto que es importante garantizar el funcionamiento ininterrumpido de los tres poderes del Estado (el legislativo, el ejecutivo y el judicial) y de los servicios esenciales, ***la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical consideran que los Estados pueden restringir o prohibir el derecho de huelga en el caso de los funcionarios públicos «que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado»***²⁷⁷. Las

²⁷⁴ Estudio General de 1994, párr. 173.

²⁷⁵ Véase, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2010 (la ralentización del trabajo se considera una práctica laboral injusta).

²⁷⁶ *Reino Unido* – CEACR, observaciones, 2010 y 2011. TJUE, 11 de diciembre de 2007, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seaman's Union c. Viking Line ABP*, caso C-438/05, y TJCE, 19 de diciembre de 2007, *Laval un Partneri c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, caso C-341/05.

²⁷⁷ Véanse *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, 2006, párr. 541, y Estudio General de 1994, párrs. 158 y siguientes. Para un ejemplo de la definición de la categoría de trabajadores «que

decisiones mediante las cuales se aplica este principio a escala nacional varían en cada caso. En *Suiza*²⁷⁸, por ejemplo, anteriormente se negaba el derecho de huelga a todos los funcionarios federales, pero una ordenanza limita ahora esta prohibición a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.

130. En varios Estados, las disposiciones que prohíben o imponen restricciones al derecho de huelga en la función pública rebasan el marco establecido por la Comisión²⁷⁹. Estas restricciones se refieren por ejemplo a los maestros. Ahora bien, a juicio de la Comisión, los maestros del sector público no están comprendidos en la categoría de funcionarios públicos «que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado» y, por tal motivo, deberían gozar del derecho de huelga sin estar expuestos a sanciones, aunque en determinadas circunstancias pueda preverse el mantenimiento de un servicio mínimo en este sector²⁸⁰. Dicho principio debería aplicarse también a los trabajadores de correos y a los empleados de ferrocarriles²⁸¹, así como al personal civil de las instituciones militares que no tiene a su cargo la prestación de servicios esenciales propiamente dichos²⁸².

Servicios esenciales

131. ***El segundo tipo de restricciones aceptables al derecho de huelga se refiere a los servicios esenciales.*** La Comisión estima que los servicios esenciales respecto de los cuales pueden imponerse limitaciones o prohibiciones son sólo «aquellos cuya interrupción podría poner en peligro, la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población²⁸³». No se trata de un concepto absoluto ya que un servicio no esencial puede convertirse en esencial tan pronto la huelga se prolonga más allá de cierto tiempo, o adquirir ese carácter en función de las circunstancias especiales de un país (por ejemplo estar situado en una isla). En las legislaciones nacionales se recurre con mucha frecuencia al concepto de servicios esenciales para limitar o prohibir el derecho de huelga. Estas legislaciones pueden contener desde una enumeración limitativa relativamente breve de esos servicios hasta una larga lista incorporada en la propia legislación. En los casos extremos, la legislación dispone que una simple declaración de las autoridades a este respecto basta para justificar el carácter esencial del servicio. No obstante, en algunos países como *Bulgaria*²⁸⁴ el derecho de huelga puede ejercerse en toda la función pública y en todos los servicios considerados esenciales para la comunidad.

ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado», véase *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2010. Véase por ejemplo CLS, caso núm. 2288 (*Níger*), 333.^{er} informe, en relación con la prohibición del ejercicio del derecho de huelga al personal de Aduanas.

²⁷⁸ *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁷⁹ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2010; *Bulgaria* – CEACR, observación, 2011; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Estonia* – CEACR, observación, 2010; *Japón* – CEACR, observación, 2010 (en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno del *Japón* señala que actualmente está examinando si debe reconocerse el derecho de huelga en la función pública); *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Níger* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011, y *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010.

²⁸⁰ Véase, por ejemplo, *Alemania* – CEACR, observación, 2010.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Véase, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²⁸³ Estudio General de 1994, párr. 159.

²⁸⁴ *Bulgaria* – CEACR, observación, 2008 (derogación de la prohibición de las huelgas en los sectores de la energía, las comunicaciones y la salud).

132. La manera como en la práctica se aborda esta cuestión a nivel nacional varía considerablemente: varios Estados siguen empleando una definición muy amplia de lo que cabe considerar servicios esenciales²⁸⁵, o conceden a las autoridades excesivos poderes discrecionales para declarar de forma unilateral el carácter esencial de un servicio²⁸⁶; otros, en cambio, autorizan la prohibición de huelgas en razón de sus posibles consecuencias económicas²⁸⁷ (especialmente en las zonas francas industriales y en las empresas recién creadas)²⁸⁸, o prohíben las huelgas aduciendo los perjuicios que puedan ocasionar al orden público o al interés general o nacional²⁸⁹. Este tipo de disposiciones no son compatibles con los principios relacionados con el derecho de huelga.

133. En otros países, como por ejemplo en *Colombia*²⁹⁰, corresponde a las instancias jurisdiccionales superiores determinar en cada caso concreto si una determinada actividad constituye o no un servicio esencial, aunque existe una definición legislativa general en este sentido. En otros casos, por ejemplo en *Chipre*²⁹¹, la determinación de los servicios esenciales es el resultado de una decisión conjunta de las partes a través de un acuerdo firmado por los interlocutores sociales. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción de varios casos en los que se han realizado progresos en particular la derogación en *Guatemala*²⁹² de la prohibición de la huelga o suspensión de trabajo de los trabajadores de empresas o servicios cuya interrupción, a juicio del Gobierno, afecte gravemente la economía nacional; la derogación en *Turquía*²⁹³ de la ley que imponía el arbitraje obligatorio para prevenir las huelgas en las zonas francas industriales; y la derogación en *Chipre*²⁹⁴ de las disposiciones que conferían al Consejo de Ministros el poder discrecional de prohibir las huelgas en los servicios que considerara esenciales.

Actividades que no han sido consideradas como servicios esenciales

134. Con motivo del examen de casos concretos, los órganos de control de la OIT han considerado que los trabajadores deberían poder realizar huelgas en un gran número de servicios, incluidos los siguientes: el sector bancario²⁹⁵; los

²⁸⁵ Véase, por ejemplo, *Chile* – CEACR, observación, 2010.

²⁸⁶ Véase, por ejemplo, *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

²⁸⁷ Véanse, por ejemplo, *Australia* – CEACR, observación, 2010; *Benin* – CEACR, observación, 2001, y *Chile* – CEACR, observación, 2010.

²⁸⁸ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010 (prohibición de huelgas por un período de tres años a partir de la fecha de inicio de producción en un nuevo establecimiento), y *Panamá* – CEACR, observación, 2011 (negación del derecho de huelga en las empresas con menos de dos años).

²⁸⁹ Véanse, por ejemplo, *Antigua y Barbuda* – CEACR, observación, 2010; *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011; *Seychelles* – CEACR, observación, 2011; *Swazilandia* – CEACR, observación, 2001, y *Zambia* – CEACR, observación, 2011.

²⁹⁰ *Colombia* – CEACR, observación, 2010 (sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de 3 de junio de 2009 (radicación núm. 40428).

²⁹¹ *Chipre* – CEACR, observación, 2006.

²⁹² *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

²⁹³ *Turquía* – CEACR, observación, 2005.

²⁹⁴ *Chipre* – CEACR, observación, 2008.

²⁹⁵ Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *México* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, observación, 2010; *Togo* – CEACR, observación, 2011; *Trinidad y Tabago* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

ferrocarriles²⁹⁶; los servicios de transporte y el transporte público²⁹⁷; los servicios de transporte aéreo y de aviación civil²⁹⁸; los maestros y el servicio de enseñanza pública²⁹⁹; el sector agrícola³⁰⁰; los servicios de distribución de combustible³⁰¹; el sector de los hidrocarburos, el sector del gas natural y el sector petroquímico³⁰²; la producción de carbón³⁰³; el mantenimiento de puertos y aeropuertos³⁰⁴, los servicios portuarios y las autoridades portuarias³⁰⁵; la carga y descarga en muelles y atracaderos³⁰⁶; los servicios de correo³⁰⁷; los servicios municipales³⁰⁸; los servicios de carga y descarga de animales³⁰⁹ y productos alimenticios perecederos³¹⁰; las zonas francas industriales³¹¹; la imprenta oficial³¹², y los servicios de limpieza de carreteras y recolección de basura³¹³; la radio-televisión³¹⁴; los servicios de hotelería³¹⁵; y la construcción³¹⁶.

²⁹⁶ Véanse, por ejemplo, *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2010; *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010; *Alemania* – CEACR, observación, 2010; *Indonesia* – CEACR, observación, 2010; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010; *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

²⁹⁷ Véanse, por ejemplo, *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2010; *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2011; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Guatemala* – CEACR, observación, 2011; *Guinea* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010, y *Reino Unido (Jersey)* – CEACR, observación, 2011.

²⁹⁸ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2011; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁹⁹ Véanse, por ejemplo, *Canadá* – CEACR, observación, 2010 (Columbia Británica y Manitoba); *Alemania* – CEACR, observación, 2010; *Togo* – CEACR, observación, 2011; *Trinidad y Tabago* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

³⁰⁰ Véase, por ejemplo, *Chile* – CEACR, observación, 2010.

³⁰¹ Véanse, por ejemplo, *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Guatemala* – CEACR, observación, 2011, y *Mozambique* – CEACR, observación, 2011.

³⁰² Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010, *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

³⁰³ Véase, por ejemplo, *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

³⁰⁴ Véase, por ejemplo, *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

³⁰⁵ Véanse, por ejemplo, *Antigua y Barbuda* – CEACR, observación, 2010; *Dominica* – CEACR, observación, 2010; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Guyana* – CEACR, observación, 2011, y *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

³⁰⁶ Véanse, por ejemplo, *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010; *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Guyana* – CEACR, observación, 2011.

³⁰⁷ Véanse, por ejemplo, *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Alemania* – CEACR, observación, 2010; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010, y *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2011.

³⁰⁸ Véase, por ejemplo, *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2011.

³⁰⁹ Véanse, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, observación, 2011, y *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

³¹⁰ Véanse, por ejemplo, *Dominica* – CEACR, observación, 2010, y *Mozambique* – CEACR, observación, 2011.

³¹¹ Véase, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, observación, 2011.

³¹² Véanse, por ejemplo, *Antigua y Barbuda* – CEACR, observación, 2010, y *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

³¹³ Véase, por ejemplo, *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

³¹⁴ Véase, por ejemplo, CLS, caso núm. 1884 (*Swazilandia*), 306.º informe.

Actividades que sí se han considerado como servicios esenciales

135. Con motivo del examen de casos concretos, los órganos de control de la OIT consideraron que entre los servicios esenciales propiamente dichos pueden incluirse los servicios de control del tráfico aéreo³¹⁷, los servicios telefónicos³¹⁸ y los servicios encargados de hacer frente a las consecuencias de los desastres naturales, así como los servicios de bomberos, los servicios de salud y de ambulancias, los servicios penitenciarios, las fuerzas de seguridad, y los servicios de agua y de electricidad. La Comisión estima que otros servicios (por ejemplo los servicios meteorológicos y los servicios de seguridad social) incluyen algunos elementos que pueden considerarse esenciales y otros no.

Servicio mínimo negociado

136. En las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones, podría considerarse la posibilidad de introducir un servicio mínimo negociado como solución sustitutiva de la prohibición total. A juicio de la Comisión, el mantenimiento de servicios mínimos en caso de huelga únicamente debería garantizarse en determinadas situaciones, a saber: i) cuando la interrupción de los servicios de que se trate pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda la población o de una parte de la misma (esto es, cuando se trata de servicios esenciales «en el sentido estricto del término»); ii) cuando los servicios de que se trate no sean esenciales en el sentido estricto del término, pero en los que las huelgas de cierta magnitud y duración puedan causar una crisis grave que ponga en peligro las condiciones de vida normales de la población; y iii) cuando las huelgas afectan servicios públicos de importancia trascendental.

137. Ahora bien, el servicio mínimo negociado debería satisfacer por lo menos dos condiciones: i) debería tratarse real y exclusivamente de un servicio mínimo, es decir, un servicio limitado a las actividades estrictamente necesarias para cubrir las necesidades básicas de la población o satisfacer las exigencias mínimas del servicio, sin menoscabar la eficacia de los medios de presión; y ii) dado que este sistema limita uno de los medios de presión esenciales de que disponen los trabajadores para defender sus intereses económicos y sociales, las organizaciones de trabajadores que así lo deseen deberían poder participar en el establecimiento de este servicio, de igual modo que los empleadores y las autoridades públicas³¹⁹. Además, ya se trate o no de un servicio esencial en el sentido estricto del término, siempre podrá exigirse un servicio mínimo a fin de garantizar la seguridad de los locales y el mantenimiento de los equipos.

138. La Comisión subraya la importancia de adoptar disposiciones legislativas explícitas sobre la participación de las organizaciones interesadas en la definición de los servicios

³¹⁵ Véase, por ejemplo, CLS, caso núm. 2120 (*Nepal*), 328.º informe.

³¹⁶ Véase, por ejemplo, CLS, caso núm. 2326 (*Australia*), 338.º informe.

³¹⁷ Véase, por ejemplo, *Nigeria* – CEACR, observación, 2010.

³¹⁸ Véase, por ejemplo, *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³¹⁹ Estudio General de 1994, párr. 161.

mínimos³²⁰. Por otra parte, las discrepancias sobre los servicios mínimos no deberían resolverlas las autoridades gubernamentales (como ocurre en algunos países³²¹); para ello debería poder recurrirse a un organismo paritario o independiente que cuente con la confianza de las partes y facultado para dictar decisiones ejecutorias, el cual se encargará de examinar a la mayor brevedad y sin formalidades las dificultades que hayan surgido. Ahora bien, las legislaciones de algunos países, siguen determinando de hecho, de manera unilateral y sin prever ningún tipo de consulta, el nivel de los servicios mínimos que deben prestarse, estipulando que durante la huelga deben garantizarse servicios mínimos equivalentes a un porcentaje específico de la actividad normal³²². Otras legislaciones permiten a las autoridades públicas establecer los servicios mínimos de manera discrecional sin realizar consultas³²³, o prevén que las autoridades judiciales emitan una orden a tal efecto³²⁴.

139. A este respecto, la Comisión tomó nota de varios casos interesantes en los que se han realizado progresos, en particular la creación en la *Argentina*³²⁵ de una Comisión de Garantías de carácter tripartito para el establecimiento de los servicios mínimos; la enmienda de la Ley sobre el Derecho de Huelga de *Montenegro*³²⁶, en virtud de la cual se establece que, al determinar los servicios mínimos, el empleador tiene la obligación de consultar con el órgano competente de la organización sindical autorizada o conocer la opinión de más de la mitad de los trabajadores; la introducción en *Guatemala*³²⁷ de una disposición legislativa que prevé que en los servicios públicos esenciales se establezca un servicio mínimo en cuya determinación participen las partes y las autoridades judiciales; y la decisión adoptada en el *Perú*³²⁸ de que, en caso de divergencia sobre el número y ocupación de los trabajadores que deben seguir laborando, la autoridad de trabajo designará a un órgano independiente para que los determine.

Situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local

140. ***El tercer tipo de restricciones al derecho de huelga se refiere a las situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local.*** Dado que las prohibiciones generales de huelga impuestas por la declaración de estado de urgencia o de excepción obstaculizan de forma considerable uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para fomentar y defender sus intereses, la Comisión considera que tales prohibiciones sólo pueden justificarse en una situación de crisis aguda e, incluso en ese caso, por un período de tiempo limitado, y sólo en la medida de lo necesario para hacer frente a la situación. Esto significa que debe existir una auténtica situación de crisis,

³²⁰ Véanse, por ejemplo, *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011, y *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

³²¹ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³²² Véanse, por ejemplo, *Bulgaria* – CEACR, observación, 2011 (en el sector del transporte ferroviario), y *Rumania* – CEACR, observación, 2011 (en las unidades de transporte público).

³²³ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Chad* – CEACR, observación, 2010; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2010.

³²⁴ Véase, por ejemplo, *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³²⁵ *Argentina* – CEACR, observación, 2011. En *México*, por el contrario, la Comisión Nacional Bancaria, que no es tripartita, vela por que durante la huelga permanezca abierto el número indispensable de oficinas.

³²⁶ *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³²⁷ *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

³²⁸ *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2011.

como la que se produce en casos de conflictos graves, de insurrección, o de catástrofe natural, sanitaria o humanitaria, en los que dejan de concurrir las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad³²⁹.

Garantías compensatorias

141. Cuando se restringe o prohíbe el derecho de huelga en ciertas empresas o servicios esenciales, o en el caso de determinadas categorías de funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, deben preverse protecciones adecuadas para compensar a los trabajadores por las restricciones impuestas a su libertad de acción. Dichas protecciones deberían incluir, por ejemplo, procedimientos imparciales de conciliación y eventualmente el arbitraje que gocen de la confianza de las partes, en los que puedan participar los trabajadores y sus organizaciones³³⁰. Los laudos arbitrales deberían tener carácter obligatorio para ambas partes y, una vez dictados, aplicarse rápida y totalmente.

Restricciones al derecho de huelga durante la vigencia de los convenios colectivos

142. La legislación de varios países no prevé restricciones en lo que se refiere al momento en que puede iniciarse una huelga, siempre y cuando se respeten los plazos de preaviso fijados por vía legislativa o por medio de convenio colectivo. En otros sistemas los convenios colectivos se conciben como un acuerdo de paz social de duración determinada y durante ese período la ley prohíbe las huelgas y los cierres patronales. La Comisión considera que las dos opciones son compatibles con el Convenio. No obstante, en ambos sistemas no debería impedirse a las organizaciones de trabajadores realizar huelgas en contra de la política económica y social del gobierno, especialmente cuando la protesta no es sólo contra dicha política sino que se dirige también contra los efectos de esa política sobre ciertas cláusulas de los convenios colectivos. Si la legislación prohíbe las huelgas durante la vigencia de los convenios colectivos, esta restricción habrá de compensarse con el derecho de recurrir a un procedimiento de arbitraje imparcial y rápido para el examen de las quejas individuales o colectivas sobre la interpretación o aplicación de los convenios colectivos³³¹.

143. *Zonas francas industriales.* La legislación de varios países establece un régimen particular de relaciones de trabajo en las zonas francas industriales por el que se prohíbe específica o indirectamente la huelga en este tipo de zonas³³². La Comisión estima que esas prohibiciones son incompatibles con el principio de no discriminación que debe observarse al aplicar el Convenio. Por ello tomó nota con satisfacción por ejemplo de la derogación en *Turquía*³³³ de la disposición en virtud de la cual se imponía el arbitraje obligatorio durante un período de diez años en las zonas francas industriales a fin de solucionar las disputas colectivas de trabajo; y la derogación en *Namibia*³³⁴ de la disposición que prohibía a los trabajadores realizar cualquier tipo de acción llamando a

³²⁹ Estudio General de 1994, párr. 152.

³³⁰ *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³³¹ Estudio General de 1994, párrs. 166 y 167.

³³² Véanse, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2011 (información facilitada por la Confederación Sindical Internacional), y *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

³³³ *Turquía* – CEACR, observación, 2005.

³³⁴ *Namibia* – CEACR, observación, 2003.

participar o participando en una huelga en una zona franca industrial, bajo la amenaza de una sanción disciplinaria o de despido.

Condiciones previas

Agotamiento de los procedimientos previos (conciliación, mediación y arbitraje voluntario)

144. Muchas legislaciones exigen que las huelgas se notifiquen con antelación a las autoridades administrativas o al empleador, y/o disponen que antes de iniciar una acción de este tipo se agoten los procedimientos previos de conciliación y arbitraje voluntario para solucionar los conflictos colectivos³³⁵. A juicio de la Comisión, esos procedimientos deberían tener como único objetivo facilitar la negociación y, por tal motivo, no deberían ser demasiado complejos ni ocasionar retrasos tan prolongados que, en la práctica, hicieran imposible una huelga lícita o privaran a las huelgas de toda su eficacia³³⁶. En lo que atañe a la duración de los procedimientos previos de conciliación y arbitraje, la Comisión consideró, por ejemplo, que la exigencia de un período de más de sesenta días hábiles como condición previa para el ejercicio lícito del derecho de huelga podía dificultar, e incluso hacer imposible, el ejercicio de este derecho. En otros casos propuso que se redujera la duración del período reservado a los procedimientos de mediación³³⁷. También surgen problemas cuando la legislación no establece ningún plazo para el agotamiento de los procedimientos previos y además confiere a las autoridades la facultad de prolongar dichos procedimientos según su propio criterio³³⁸.

Preaviso, período de reflexión y duración de las huelgas

145. Muchas legislaciones disponen que se respete un plazo de preaviso o un período de reflexión antes de iniciar una huelga³³⁹. Ambas medidas se conciben como una etapa más del proceso de negociación y tienen por objetivo alentar a las partes a que entablen negociaciones una última vez antes de recurrir a la huelga, de ahí que deban incluirse entre las medidas adoptadas para estimular y fomentar el desarrollo de procedimientos de negociación voluntaria. Ahora bien, el plazo de preaviso tampoco debe constituir un obstáculo adicional para la negociación, y debería ser tanto más breve cuanto que se suma a un procedimiento obligatorio previo de mediación o de conciliación de por sí suficientemente largo. Así, por ejemplo, la Comisión consideró que resultaba excesivo un plazo de preaviso de 60 días³⁴⁰.

146. Finalmente, en ciertos casos el preaviso debe ir acompañado de una indicación sobre la duración de la huelga, estipulándose que los trabajadores pueden ser sancionados si participan en una huelga cuya duración no esté especificada en la notificación requerida³⁴¹. La Comisión estima que los trabajadores y sus organizaciones deberían poder declarar una huelga por tiempo indeterminado si así lo desean³⁴².

³³⁵ Véanse, por ejemplo, *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Libia* – CEACR, observación, 2011, y *República Unida de Tanzania (Zanzibar)* – CEACR, observación, 2010.

³³⁶ Estudio General de 1994, párr. 171.

³³⁷ *República Unida de Tanzania (Zanzibar)* – CEACR, observación, 2011.

³³⁸ Véase, por ejemplo, *Kiribati* – CEACR, observación, 2011.

³³⁹ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011; *Seychelles* – CEACR, observación, 2011; *República Unida de Tanzania (Zanzibar)* – CEACR, observación, 2011, y *Túnez* – CEACR, observación, 2011.

³⁴⁰ *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011.

³⁴¹ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bulgaria* – CEACR, observación, 2011; *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Georgia* – CEACR, observación, 2010; *Kirguistán* – CEACR, solicitud

Quórum y mayoría exigida para convocar una huelga

147. La legislación de ciertos países dispone que para poder convocar una huelga debe contarse con la aprobación de las dos terceras partes³⁴³ o de las tres cuartas partes³⁴⁴ de los trabajadores. La Comisión considera que, en general, la exigencia de que deba contarse con la aprobación de más de la mitad de todos los trabajadores concernidos para declarar una huelga es demasiado elevada y podría dificultar excesivamente la posibilidad de llevarla cabo, sobre todo en grandes empresas³⁴⁵. A juicio de la Comisión, si un país considera adecuado prever en su legislación disposiciones que exijan que las acciones de huelga deban ser votadas por los trabajadores, debería asegurar que sólo se tomen en consideración los votos emitidos, y que el quórum o la mayoría necesaria se fije a un nivel razonable³⁴⁶. Por ejemplo, el requisito de alcanzar un quórum de dos terceras partes de los presentes en la reunión puede resultar difícil de cumplir y podría restringir el derecho de huelga en la práctica³⁴⁷. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción de diversas medidas adoptadas; por ejemplo la adopción de enmiendas legislativas en *Letonia*³⁴⁸ que disponen la reducción del quórum requerido en una votación para declarar una huelga, pasando de tres cuartos a la mitad de los miembros de un sindicato o una empresa que participen en la reunión que adopte la resolución. Asimismo, en *Guatemala*³⁴⁹ se ha suprimido la obligación de contar con dos tercios de los afiliados a un sindicato para decidir si se convoca o no una huelga, y en su lugar se prevé el voto favorable de la mitad más uno de los afiliados que constituyen el quórum de la asamblea respectiva.

Aprobación previa y control de las votaciones para decidir una huelga

148. La Comisión estima que las disposiciones legislativas que imponen la aprobación previa de una organización sindical de grado superior para convocar la huelga³⁵⁰ son un obstáculo al ejercicio del derecho que tienen las organizaciones interesadas a organizar libremente sus actividades. Además, considera que el control o la supervisión de las votaciones para decidir una huelga por parte de una autoridad administrativa³⁵¹

directa, 2011; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³⁴² Véanse, por ejemplo, *Chad* – CEACR, observación, 2010; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011, y *Túnez* – CEACR, observación, 2011.

³⁴³ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Honduras* – CEACR, observación, 2010, y *México* – CEACR, observación, 2011.

³⁴⁴ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010, y *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010.

³⁴⁵ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010, y *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³⁴⁶ Estudio General de 1994, párr. 170.

³⁴⁷ Véanse, por ejemplo, *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kazajistán* – CEACR, observación, 2011, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³⁴⁸ *Letonia* – CEACR, observación, 2007.

³⁴⁹ *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

³⁵⁰ Esta aprobación previa se exige, por ejemplo, en *Egipto* – CEACR, observación, 2011, y *Túnez* – CEACR, observación, 2011.

³⁵¹ Este tipo de control se realiza en varios países, entre los que cabe mencionar los siguientes: *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Bahamas* – CEACR, observación, 2010; *Colombia* – CEACR, observación, 1997; *Swazilandia* – CEACR, observación, 2010, y *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011.

constituye un acto de injerencia en las actividades de los sindicatos incompatible con el Convenio, salvo que los propios sindicatos lo soliciten de conformidad con sus estatutos.

Desarrollo de la huelga

Piquetes, ocupación de los lugares de trabajo, acceso a los locales de la empresa y libertad de trabajo

149. Las acciones de huelga suelen ir acompañadas de piquetes a la entrada del lugar de trabajo cuyo objetivo consiste en asegurar el éxito de la huelga persuadiendo a los trabajadores interesados de que no acudan a trabajar. A juicio de la Comisión, los piquetes de huelga y la ocupación de los lugares de trabajo deberían estar permitidos, siempre que estas acciones se desarrollen pacíficamente. Sólo pueden imponerse restricciones a este tipo de acciones cuando pierdan su carácter pacífico. Ahora bien, en todos los casos debe garantizarse el respeto de la libertad de trabajo de los no huelguistas, así como el derecho de la dirección a entrar en los locales de la empresa. La legislación de algunos países establece normas muy generales que se limitan a evitar los actos de violencia y a proteger el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad; otras en cambio limitan o prohíben explícitamente el derecho a emplear piquetes³⁵² o la ocupación de los lugares de trabajo en caso de huelga³⁵³. ***A juicio de la Comisión, en caso de huelga las autoridades sólo deberían recurrir a la fuerza pública en circunstancias excepcionales y cuando se produce una situación de gravedad en la que existe una seria amenaza de desorden público; dicho uso de la fuerza debe ser proporcionado a las circunstancias.***

150. Las organizaciones de empleadores han presentado varias quejas ante el Comité de Libertad Sindical sobre cuestiones relacionadas con el derecho de huelga. Estas quejas se refieren principalmente a casos en los que se ha impedido a los empresarios y al personal de dirección ingresar en las instalaciones de la empresa durante una huelga; las condiciones para el pago de los salarios de los trabajadores en huelga; la libertad de trabajo de los no huelguistas; y las modalidades que rigen el arbitraje obligatorio por decisión unilateral de las organizaciones sindicales. El Comité ha considerado que el cierre de la empresa, establecimiento o negocio en caso de huelga previsto en la legislación podría atentar contra la libertad de trabajo de los no huelguistas e ignorar las necesidades básicas de la empresa (mantenimiento de las instalaciones, prevención de accidentes y derecho de empresarios y personal de dirección a entrar en las instalaciones de la empresa y ejercer sus actividades) y, en consecuencia, plantear problemas de compatibilidad con el Convenio. También ha observado que un sistema estable de relaciones profesionales debe contemplar los derechos y obligaciones tanto de las organizaciones de trabajadores como de los empleadores y sus organizaciones³⁵⁴. En este sentido, la Comisión tomó nota con satisfacción, por ejemplo, de la adopción de una nueva disposición legislativa en *Panamá*³⁵⁵, que dispone que los propietarios, los directivos, el gerente general, el personal inmediatamente adscrito a estos cargos y los trabajadores de confianza podrán ingresar a la empresa durante la huelga, siempre que ello no tenga como objeto la reanudación de las actividades productivas (no se prevé sin embargo el libre acceso a los trabajadores no huelguistas).

³⁵² Véase, por ejemplo, *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011.

³⁵³ Véanse, por ejemplo, *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2010 (se prohíbe bajo pena de imposición de sanciones penales); *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2011 (se prohíbe bajo pena de imposición de sanciones penales), y *Senegal* – CEACR, observación, 2011.

³⁵⁴ Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1931 (*Panamá*) 310.º informe, párrs. 497 y 502.

³⁵⁵ *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

Mobilización forzosa de trabajadores y contratación de trabajadores ajenos a la empresa

151. Aunque algunos sistemas siguen otorgando poderes muy amplios para la movilización forzosa de trabajadores en caso de huelga³⁵⁶, la Comisión considera que es conveniente limitar dichos poderes a los casos en los que pueda limitarse el derecho de huelga, o incluso prohibirse, es decir: i) en la función pública respecto a los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; ii) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término; y iii) en situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local.

152. La Comisión subraya igualmente que la conservación del vínculo laboral es una consecuencia jurídica normal del reconocimiento del derecho de huelga. Ahora bien, en algunos países, en los que rige el sistema de «*common law*», se considera que uno de los efectos de las huelgas es la ruptura del contrato de trabajo, lo que permite a los empleadores reemplazar a los huelguistas por nuevos trabajadores³⁵⁷. ***La Comisión estima que las disposiciones legislativas que permiten al empleador despedir a los huelguistas o reemplazarlos temporalmente o por un período indeterminado plantean graves dificultades, y constituyen un serio obstáculo del derecho de huelga, sobre todo cuando los huelguistas no tienen garantizado, de derecho, su reintegro al empleo una vez finalizado el conflicto.*** En este sentido la legislación debería prever una protección realmente eficaz³⁵⁸.

Arbitraje obligatorio

153. Otra manera de prohibir el derecho de huelga o de limitar considerablemente su ejercicio consiste en someter los conflictos a un procedimiento de arbitraje obligatorio, lo que permite prohibir en la práctica todas las huelgas o suspenderlas a la mayor brevedad. En tales casos, los conflictos laborales colectivos se resuelven mediante una decisión judicial definitiva o una decisión administrativa que tienen fuerza vinculante para las partes interesadas; el derecho de huelga no puede ejercerse durante el tiempo que duren los procedimientos de arbitraje ni una vez que haya sido dictada la sentencia. La Comisión considera que el recurso al arbitraje obligatorio para poner término a un conflicto laboral colectivo y a una huelga sólo es aceptable en determinadas circunstancias, a saber: i) cuando las dos partes en el conflicto acuerdan someterlo a un arbitraje de este tipo; o ii) cuando el derecho de huelga puede ser restringido o incluso prohibido, es decir: *a)* en el caso de los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; *b)* en conflictos en los servicios esenciales en el sentido estricto del término; y iii) en situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local, aunque sólo durante un período de tiempo limitado y únicamente en la medida necesaria para hacer frente a la situación³⁵⁹. En consecuencia, ni la existencia de conflictos prolongados ni el fracaso en la conciliación son elementos que por sí mismos justifiquen la imposición de un arbitraje obligatorio³⁶⁰. No obstante, la Comisión también reconoce que, tras prolongadas e infructuosas negociaciones, llega un momento en que podría

³⁵⁶ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2011, y *Djibouti* – CEACR, observación, 2010.

³⁵⁷ *Reino Unido* – CEACR, observación, 2011.

³⁵⁸ Estudio General de 1994, párr. 139.

³⁵⁹ Estudio General de 1994, párr. 257.

³⁶⁰ *Kiribati* – CEACR, observación, 2011.

justificarse la intervención de las autoridades públicas; ello ocurre cuando es obvio que el estancamiento de las negociaciones no será superado sin una iniciativa de su parte ³⁶¹.

154. La legislación de varios países continúa autorizando el recurso al arbitraje obligatorio, ya sea de forma automática o según el criterio de las autoridades públicas ³⁶², o bien a petición de una de las partes en el conflicto (a veces tras el agotamiento de los procedimientos obligatorios de conciliación y mediación) ³⁶³. ***La Comisión estima que la utilización sistemática de este tipo de procedimiento equivale en la práctica a una prohibición general de la huelga, lo cual es incompatible con el Convenio.*** Además, en términos generales, el arbitraje impuesto por las autoridades a solicitud de una sola de las partes es contrario a los principios de la negociación colectiva. No obstante, muchos países continúan autorizando el recurso al arbitraje obligatorio en situaciones que no se ajustan al marco establecido por la Comisión ³⁶⁴, especialmente cuando los conflictos se prolongan más allá de cierto tiempo ³⁶⁵.

155. La legislación de otros países establece que, de fracasar el intento de conciliación entre las partes, el conflicto debe remitirse a un órgano específico que se encargará de elaborar un informe o formular recomendaciones, las cuales, tras expirar un plazo determinado, podrán ser de obligado cumplimiento si las partes en el conflicto no se pronuncian en su contra ³⁶⁶. La Comisión considera que este tipo de disposiciones pueden ser compatibles con el Convenio, a condición de que el plazo que se prescriba sea suficientemente largo, de modo que las partes tengan el tiempo necesario para examinar las recomendaciones.

156. La cuestión relativa al arbitraje también se desarrolla ampliamente en el capítulo 2 relativo al Convenio núm. 98.

³⁶¹ Estudio General de 1994, párr. 258.

³⁶² Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Dominica* – CEACR, observación, 2010; *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *Kuwait* – CEACR, observación, 2011; *Mali* – CEACR, observación, 2011; *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2010; *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010, y *Reino Unido (Anguilla)* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³⁶³ Véanse, por ejemplo, *Canadá* – CEACR, observación, 2010 (cuando la suspensión del trabajo es superior a sesenta días); *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011 (desde el momento en que concluye el plazo del preaviso de huelga); *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Egipto* – CEACR, observación, 2004; *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *Georgia* – CEACR, observación, 2010 (en un plazo de catorce días); *Haití* – CEACR, observación, 2010; *Malta* – CEACR, observación, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Rumania* – CEACR, observación, 2011, y *Uganda* – CEACR, observación, 2010.

³⁶⁴ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2011 (la posibilidad de recurrir al Tribunal Administrativo equivale al parecer a un sistema de arbitraje obligatorio para poner fin a los conflictos); *Egipto* – CEACR, observación, 2011 (arts. 179, 187, 193 y 194 del Código del Trabajo); *Ecuador* – CEACR, observación, 2010 (art. 326, 12) de la Constitución); *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010 (art. 160, 2) de la Ley de Trabajo); *Mauritania* – CEACR, observación, 2011 (arts. 350 y 362 del Código del Trabajo); *Mozambique* – CEACR, observación, 2011 (art. 189 de la Ley de Trabajo); *Panamá* – CEACR, observación, 2011 (arts. 452 y 486 del Código del Trabajo); *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, observación, 2010 (art. 11 de la ley núm. 4/92); *Togo* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2010 (arts. 29, 30 y 32 de la ley núm. 2822), y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011 (arts. 5, 1) y 5, 3) de la Ley sobre Conflictos del Trabajo).

³⁶⁵ Véanse, por ejemplo, *Nicaragua* – CEACR, observación, 2011 (después de treinta días de huelga), y *Rumania* – CEACR, observación, 2011 (después de veinte días).

³⁶⁶ Véanse, por ejemplo, los arts. 242 a 248 del Código del Trabajo del Congo.

Sanciones

157. Los principios sobre el derecho de huelga elaborados por los órganos de control sólo son válidos para las huelgas lícitas, realizadas de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional, siempre que a su vez esas disposiciones estén en conformidad con los principios de la libertad sindical. Dichos principios no cubren el ejercicio abusivo o ilegal del derecho de huelga, que puede revestir diversas formas y dar lugar a ciertas sanciones. Si la huelga se declara ilegal por la autoridad judicial competente fundándose en disposiciones legislativas que están en conformidad con los principios de la libertad sindical, se pueden imponer sanciones disciplinarias proporcionales contra los huelguistas (por ejemplo amonestaciones, supresión de primas, etc.)³⁶⁷. A juicio de la Comisión, la decisión de declarar una huelga ilegal no debe corresponder al Gobierno sino a un órgano independiente que goce de la confianza de las partes interesadas³⁶⁸. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción, por ejemplo, de que en *Colombia*³⁶⁹ la legalidad o ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo será declarada judicialmente mediante trámite preferente. Cabe señalar que el no pago de los salarios durante el período de huelga es una simple consecuencia de la falta al trabajo y no una sanción. Por lo tanto, el descuento de los salarios durante los días de huelga no plantea problemas de conformidad con el Convenio. La cuestión del pago del salario correspondiente a los días de huelga es materia de negociación entre las partes concernidas.

Sanciones penales

158. La mayoría de las legislaciones que limitan o prohíben el derecho de huelga prevén sanciones, incluso penales³⁷⁰, contra los trabajadores y los sindicatos que infringen esa prohibición. Ahora bien, la Comisión ha insistido constantemente en que no debe imponerse ninguna sanción penal a un trabajador que participa en una huelga de manera pacífica, que no hace sino ejercer un derecho esencial y que por ello no debe ser sancionado con una multa o una pena de prisión. Tales sanciones sólo pueden imponerse si durante la huelga se cometen actos de violencia contra las personas o los bienes u otras infracciones graves del derecho penal y ello exclusivamente en aplicación de disposiciones legales que, como las disposiciones del Código Penal, sancionan este tipo de actos (por ejemplo, en caso de no asistencia a una persona en peligro o de lesiones o daños deliberados a las personas o a la propiedad). La preocupación expresada por la Comisión a fin de que se garantice que bajo ningún concepto se impongan penas de prisión a los huelguistas también es compartida por los órganos de control de las Naciones Unidas, en particular por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual ha señalado que la imposición de tales sanciones constituye un incumplimiento de las obligaciones del Estado Parte en el Pacto³⁷¹. Con todo, varios

³⁶⁷ *Kiribati* – CEACR, observación, 2011; *Madagascar* – CEACR, observación, 2011; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2011; *Túnez* – CEACR, observación, 2011, y *Zambia* – CEACR, observación, 2011.

³⁶⁸ Algunos sistemas no están en conformidad con el Convenio: véanse, por ejemplo, *Fiji* – CEACR, observación, 2010; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2011 (la decisión corresponde a la autoridad administrativa de trabajo), y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011 (la decisión corresponde al Gobierno).

³⁶⁹ *Colombia* – CEACR, observación, 2009.

³⁷⁰ Cabe señalar que el *art. 1* del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio como castigo por haber participado en huelgas.

³⁷¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observaciones finales: República Árabe Siria*, 24 de septiembre de 2001 (E/C.12/1/Add.63), párr. 21. Más concretamente, el Comité «también expresa preocupación por las restricciones en la práctica, denunciadas por la OIT, en relación con el

Estados siguen previendo sanciones penales específicas contra los huelguistas ³⁷², incluidas penas de prisión ³⁷³, en violación de los principios establecidos por la Comisión.

159. A veces se imponen otro tipo de sanciones, como multas, el cierre de los locales utilizados por las organizaciones sindicales, la suspensión o cancelación del registro del sindicato de que se trate ³⁷⁴, o la inhabilitación de los dirigentes sindicales para el ejercicio de puestos en cualquier otro sindicato ³⁷⁵. La Comisión considera que tales sanciones sólo deben ser posibles cuando la prohibición de la huelga en cuestión está en conformidad con los principios del Convenio y las sanciones guardan proporción con la gravedad de las faltas cometidas. En cualquier caso, debería existir el derecho de interponer recursos contra las sanciones impuestas por las autoridades. Por último, algunos sistemas presentan rasgos específicos y prevén la condena de huelguistas sobre la base de disposiciones de carácter más general de la legislación penal, como el delito de «obstrucción a la actividad económica de una empresa» ³⁷⁶; imponen penas de reclusión por no comparecer ante el conciliador en el marco de la solución de conflictos laborales ³⁷⁷; o imponen sanciones penales en el caso de las huelgas de celo ³⁷⁸. A juicio

derecho a la huelga, como la imposición de sanciones, incluida la cárcel, que constituyen un incumplimiento de las obligaciones del Estado Parte en relación con el art. 8 del Pacto».

³⁷² Véanse, por ejemplo, *Barbados* – CEACR, observación, 2011; *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2010; *Chile* – CEACR, observación, 2010; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guatemala* – CEACR, observación, 2010; *Guyana* – CEACR, observación, 2011; *Kiribati* – CEACR, observación, 2011; *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *Túnez* – CEACR, observación, 2011, y *Ucrania* – CEACR, observación, 2011.

³⁷³ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2010 (art. 27 de la ley núm. 23/91 relativa a las huelgas); *Azerbaiján* – CEACR, observación, 2010 (art. 233 del Código Penal); *Bahamas* – CEACR, observación, 2010 (arts. 74, 3), 75, 3), 76, 2), b) y 77, 2) de la Ley de Relaciones de Trabajo); *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010 (arts. 196, 2), e) y 291, 294 a 296 de la Ley del Trabajo); *Barbados* – CEACR, observación, 2011 (art. 4 de la Ley sobre la Mejora de la Seguridad, 1920); *Benin* – CEACR, observación, 2010 (en relación con la gente de mar: ordenanza núm. 38 PR/MTPTPT de 18 de junio de 1968); *Chile* – CEACR, observación, 2010 (art. 11 de la Ley sobre Seguridad Interior del Estado núm. 12927); *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 326 del Código del Trabajo); *Ecuador* – CEACR, observación, 2010 (decreto núm. 105 de 7 de junio de 1967); *Fiji* – CEACR, observación, 2010 (arts. 256, a) y 250 de la Ley sobre Relaciones de Empleo); *Guyana* – CEACR, observación, 2011 (art. 19 del proyecto de ley sobre el arbitraje en las empresas de utilidad pública y en los servicios de salud pública (enmienda) de 2006); *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 176 del Código del Trabajo); *Madagascar* – CEACR, observación, 2011 (art. 258 del Código del Trabajo); *Países Bajos (Aruba)* – CEACR, observación, 2011 (arts. 374, a) a c) del Código Penal y art. 82 de la ordenanza núm. 159 de 1964); *Nigeria* – CEACR, observación, 2011 (art. 30, en su forma enmendada por el aptdo. 6, d) de la Ley sobre los Sindicatos (enmienda)); *Pakistán* – CEACR, observaciones, 2011 (ordenanza presidencial núm. IV de 1999 que enmienda la Ley sobre Lucha contra el Terrorismo) y 2010 (Ley sobre Servicios Esenciales); *Filipinas* – CEACR, observación, 2011 (arts. 264, a) y 272, a) del Código del Trabajo); *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2011 (arts. 330, 332, 333 y 334 del decreto legislativo núm. 148 de 1949 que promulga el Código Penal); *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 167 del Código Penal); *Seychelles* – CEACR, observación, 2011 (art. 56, 1) de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo); *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 160 del Código Penal); *Trinidad y Tabago* – CEACR, observación, 2011 (para el sector docente y para los empleados del Banco Central); *Túnez* – CEACR, observación, 2011 (art. 388 del Código del Trabajo); *Turquía* – CEACR, observación, 2010 (arts. 70, 71, 72, 73 (con excepción del párr. 3 derogado por el Tribunal Constitucional), 77 y 79 de la ley núm. 2822); *Ucrania* – CEACR, observación, 2011 (art. 293 del Código Penal); *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 29, 3) de la Ley sobre los Conflictos Laborales (arbitraje y solución); *Zambia* – CEACR, observación, 2011 (art. 107 de la Ley relativa a las Relaciones Profesionales y Laborales), y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011 (arts. 109 y 112 de la Ley del Trabajo).

³⁷⁴ Véanse, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2010 (art. 64, 7), de la Ley de Relaciones Laborales), y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011 (art. 107 de la Ley del Trabajo).

³⁷⁵ *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

³⁷⁶ Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2602 (República de Corea), 359.º informe, párrs. 342 a 370.

³⁷⁷ Véase, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010 (art. 301 de la Ley del Trabajo).

³⁷⁸ Véase, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

de la Comisión, este tipo de sanciones son incompatibles con el Convenio. En este sentido, tomó nota con satisfacción, por ejemplo, de la supresión en la *República de Moldova*³⁷⁹, *Guatemala*³⁸⁰ y la *República Árabe Siria*³⁸¹ de las sanciones penales a los huelguistas.

160. También tomó nota con satisfacción de la adopción en *Colombia*³⁸² de una ley que establece que el que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en multa de 100 a 300 salarios mínimos legales mensuales.

Despido y reintegro de los huelguistas

161. Al ser la conservación del vínculo laboral una consecuencia normal del reconocimiento del derecho de huelga, del ejercicio de este derecho no debería derivarse el despido o discriminaciones contra los huelguistas³⁸³. A juicio de la Comisión, el despido de trabajadores en caso de huelga legítima constituye una discriminación grave fundada en el ejercicio de actividades sindicales lícitas, en violación del Convenio núm. 98. Considera igualmente que para garantizar de manera efectiva el derecho de huelga los trabajadores que participan en una huelga legal deberían estar en condiciones de reintegrarse a su empleo una vez finalizada; además, el hecho de establecer determinados plazos para el reintegro de los huelguistas una vez que ha terminado la huelga o de supeditar ese reintegro al consentimiento del empleador constituyen obstáculos para el ejercicio efectivo de este derecho³⁸⁴.

Disolución y suspensión de las organizaciones por vía administrativa

162. ***La disolución y la suspensión de las organizaciones sindicales constituyen formas extremas de intervención de las autoridades en las actividades de las organizaciones. Es importante, pues, que esas medidas vayan acompañadas de todas las garantías necesarias, garantías que sólo puede asegurar un procedimiento judicial normal, el cual debería, además, tener un efecto suspensivo.*** Ahora bien, la legislación de algunos países sigue autorizando la disolución de las organizaciones de trabajadores y de empleadores por vía administrativa, lo que constituye una clara y grave violación del Convenio³⁸⁵. Por lo que respecta a la distribución de los bienes de las organizaciones sindicales en caso de disolución, la Comisión considera que los bienes deberían destinarse a las finalidades para las que fueron adquiridos. Las autoridades y el conjunto de las organizaciones interesadas deberían colaborar a fin de que todos los sindicatos puedan llevar a cabo sus actividades con plena independencia y en pie de igualdad³⁸⁶.

³⁷⁹ *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011.

³⁸⁰ *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

³⁸¹ *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2002.

³⁸² *Colombia* – CEACR, observación, 2010.

³⁸³ Estudio General de 1994, párr. 179.

³⁸⁴ Véase el capítulo 2 *infra* relativo al Convenio núm. 98.

³⁸⁵ Véase, por ejemplo, *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

³⁸⁶ Estudio General de 1994, párrs. 180 y siguientes.

Derecho de las organizaciones de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a organizaciones internacionales

163. *Para defender más eficazmente los intereses de sus afiliados, las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de constituir las federaciones y confederaciones que estimen convenientes;* además, los derechos que se reconocen a las organizaciones de base, en particular el de funcionar y organizar sus actividades y programas con toda libertad, deberían hacerse extensivos a las federaciones y confederaciones. La solidaridad internacional de los trabajadores y de los empleadores exige asimismo que sus federaciones y confederaciones nacionales puedan agruparse y actuar libremente en el ámbito internacional³⁸⁷.

³⁸⁷ Estudio General de 1994, párrs. 189 y siguientes.

Capítulo 2

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Introducción

164. El derecho de sindicación y el derecho de negociación colectiva están estrechamente vinculados con los otros derechos fundamentales tratados en el presente Estudio General, completando la libertad sindical. Se trata de un instrumento constructivo que potencia la lucha contra el trabajo forzoso y un proceso catalizador para contribuir a la protección de los menores y otros grupos vulnerables. Es un instrumento clave en favor de la no discriminación y de la igualdad, integrando en el mundo del trabajo los derechos fundamentales en el trabajo.

165. Una de las principales misiones de la OIT es promover la negociación colectiva en el mundo entero, según se enunció en 1944 en la Declaración de Filadelfia, que forma parte integrante de la Constitución de la OIT y en la que se reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo «de fomentar entre las naciones del mundo programas que permitan lograr ... el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva». Este principio se consagró en el Convenio núm. 98, adoptado cinco años después y hoy objeto de una ratificación prácticamente universal, lo cual evidencia el vigor de sus preceptos en la mayoría de los países. En junio de 1998, la OIT dio un paso más en este sentido con la adopción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. En ella se indica que «todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios [fundamentales] aludidos, tienen el compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de estos convenios». Esos principios incluyen el del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

166. El Convenio núm. 98, que se adoptó en 1949 con el propósito de completar algunos aspectos del Convenio núm. 87, tiene tres objetivos fundamentales: i) la protección contra los actos de discriminación antisindical tanto en el momento de la contratación como durante el período de empleo, incluido el momento de la terminación de la relación de trabajo; ii) la protección contra los actos de injerencia en los asuntos internos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y iii) el fomento de la negociación colectiva. El Convenio núm. 98 se complementó posteriormente con el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

167. La protección que se brinda a los trabajadores y a los dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia es una vertiente esencial de la libertad sindical toda vez que, en la práctica, esos actos pueden dar lugar a la denegación de la libertad sindical y de las correlativas garantías contempladas en el Convenio núm. 87, y por tanto también del derecho de negociación colectiva. La negociación

colectiva es una de las principales y más valiosas instituciones que se han creado desde finales del siglo XIX. Es un poderoso instrumento de diálogo entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores que contribuye a la instauración de condiciones de trabajo justas y equitativas, además de otros beneficios, de forma que contribuye a la paz social. También permite prevenir los conflictos laborales y articular procedimientos encaminados a resolver determinados problemas concretos, especialmente en el contexto de los procesos de ajuste en caso de crisis económica o de fuerza mayor, y de los programas de movilidad de los trabajadores. La negociación colectiva constituye, pues, un instrumento eficaz que facilita la adaptación a los cambios económicos, sociopolíticos y tecnológicos. Los principales elementos del Convenio núm. 98, a los que hoy se ciñen la mayoría de las legislaciones y prácticas nacionales, son los siguientes: i) el principio de independencia y de autonomía de las partes, y de negociación libre y voluntaria; ii) los esfuerzos realizados en los diversos sistemas de negociación para reducir al mínimo el riesgo de injerencia de las autoridades públicas en las negociaciones bipartitas, y iii) la primacía concedida a los empleadores y sus organizaciones, así como a los sindicatos en cuanto partes en las negociaciones.

Ámbito y métodos de aplicación del Convenio

Principio general y excepciones autorizadas

168. *El Convenio núm. 98 es aplicable a todos los trabajadores y empleadores, y a sus organizaciones respectivas, en los sectores público y privado se trate o no de sectores esenciales. Las únicas excepciones autorizadas se refieren a las fuerzas armadas y a la policía, así como a los funcionarios públicos empleados en la administración del Estado (véase infra).* En este sentido la Comisión recordó, por ejemplo, que el derecho de sindicación y de negociación colectiva se aplica a las siguientes categorías de trabajadores: el personal de establecimientos penitenciarios, los bomberos, la gente de mar, los trabajadores rurales y agrícolas, los trabajadores de las zonas francas industriales, los trabajadores subcontratados, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y los aprendices (véase *infra* párrafo 209). Además, los derechos y garantías establecidos en el Convenio se aplican a todos los trabajadores con independencia del tipo de contrato laboral que regule su relación de trabajo, y de que éste haya sido formalizado por escrito³⁸⁸ o sea de duración indefinida³⁸⁹.

Métodos de aplicación

169. Al igual que el Convenio núm. 87, el Convenio núm. 98 no contiene disposiciones detalladas acerca de sus métodos de aplicación. Tan sólo en el artículo 3 se prevé que «deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en [los artículos 1 y 2, relativos a los actos de discriminación e injerencia]». Cabe, pues, contemplar diversos métodos de aplicación y, mientras algunos Estados prefieren las medidas legislativas, otros se conforman con una aplicación satisfactoria en la práctica o se basan en la jurisprudencia. La mayoría de las disposiciones referentes al derecho de sindicación y de negociación colectiva vienen recogidas en la legislación del trabajo y demás normas reguladoras de las relaciones laborales a escala nacional. No obstante, si bien los principios fundamentales que informan esos convenios se consagran en muchas constituciones, también existen modalidades de aplicación directamente establecidas en

³⁸⁸ *Gambia* – CEACR, observación, 2010.

³⁸⁹ *Belarus* – CEACR, observación, 2011.

convenios colectivos concertados entre organizaciones de empleadores y de trabajadores en distintos niveles. Por regla general, la Comisión preconiza para los Convenios núms. 87 y 98 métodos de aplicación derivados del tripartismo, del diálogo social y de consultas plenas y francas entre los interlocutores sociales³⁹⁰. Ello reviste especial importancia respecto a las legislaciones referentes a los derechos previstos en esos instrumentos, a fin de que las partes interesadas se sientan comprometidas por tales principios y, de que de este modo, las medidas adoptadas sean duraderas. Así, por ejemplo, la Comisión tomó nota con interés de la elaboración, en estrecha consulta con los interlocutores sociales, de la Ley de 2009 de Trabajo Justo, en *Australia*³⁹¹.

Dificultades referentes al ámbito de aplicación

170. *Fuerzas armadas y policía.* Al igual que en el Convenio núm. 87, en el Convenio núm. 98 prevé que la legislación nacional deberá determinar si sus disposiciones se aplican a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía (*párrafo 1 del artículo 5*). Sin embargo, la Comisión también recuerda que el personal civil de las fuerzas armadas goza de los derechos y garantías contemplados en el Convenio y que si bien algunos empleados de los sectores privado y público llevan armas reglamentarias en el ejercicio de su profesión, sin por ello ser miembros de la policía ni de las fuerzas armadas, no pueden quedar automáticamente excluidos del ámbito de aplicación del Convenio³⁹².

171. *Sector público.* A diferencia del Convenio núm. 87, el Convenio núm. 98 excluye de su ámbito de aplicación ciertas categorías de funcionarios públicos³⁹³. Esta restricción no incide sin embargo en los derechos que el Convenio núm. 87 garantiza a esos funcionarios. En efecto, en virtud de su *artículo 6*, el Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto. Ahora bien, al comprobar la diversidad de interpretaciones que admite el concepto de «funcionario público» según las legislaciones nacionales, la Comisión decidió adoptar un criterio restrictivo inspirándose en la versión inglesa del *artículo 6*, que sólo se refiere a los «*public servants engaged in the administration of the State*» (en francés, «*fonctionnaires publics*», y en español «los funcionarios públicos que están al servicio de la administración del Estado»). En consecuencia, la Comisión considera que sólo los funcionarios públicos empleados en la administración del Estado pueden quedar excluidos del ámbito de aplicación del Convenio y que esta categoría de trabajadores debe determinarse caso por caso, atendiendo a los criterios vinculados a las potestades de las autoridades públicas (y en particular a la de imponer normas y obligaciones a los administrados, velar por su ejecución efectiva y sancionar su incumplimiento). Por tanto, se considera que la instauración de meros procedimientos de consulta para los funcionarios públicos que no están empleados en la administración del Estado no puede sustituir los genuinos procedimientos de negociación colectiva.

172. Dicho de otro modo, es conveniente establecer una distinción entre, por un lado, los funcionarios que cumplen actividades propias de la administración del Estado (por ejemplo, en algunos países, funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables, así como sus auxiliares), quienes pueden quedar

³⁹⁰ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, observación, 2011, y la *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011.

³⁹¹ *Australia* – CEACR, observación, 2010.

³⁹² *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³⁹³ Estudio General de 1994, párrs. 199 y siguientes.

excluidos del ámbito de aplicación del Convenio, y, por otro lado, todas las demás personas empleadas por el Gobierno, empresas públicas o instituciones públicas autónomas, quienes deberían gozar de las garantías previstas en el Convenio. Esta segunda categoría de empleados públicos incluye, por ejemplo, los empleados de empresas públicas, los empleados municipales y los de entidades descentralizadas³⁹⁴, los docentes del sector público³⁹⁵ y el personal del sector del transporte aéreo, tengan o no la consideración de funcionarios públicos en virtud de la legislación nacional³⁹⁶ (pueden encontrarse otros ejemplos en los párrafos 814 y siguientes de la *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, quinta edición, 2006). La Comisión estima que categorías importantes de trabajadores empleados por el Estado no deberían quedar excluidas de los beneficios del Convenio por el mero hecho de estar formalmente asimiladas a ciertos funcionarios públicos que están al servicio de la administración del Estado. Además, el simple hecho de que un funcionario forme parte de la categoría de «empleados de oficina» no constituye por sí solo un criterio suficiente para determinar su pertenencia a la categoría de los empleados que están «al servicio de la administración del Estado», ya que si tal fuera el caso el alcance del Convenio se vería muy limitado³⁹⁷.

Cuestiones temáticas

Protección contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia

Legislaciones nacionales

173. Con arreglo a los dos primeros artículos del Convenio núm. 98, los Estados quedan obligados a adoptar medidas concretas para garantizar a la vez: i) la protección adecuada de los trabajadores contra todo acto de discriminación antisindical tanto en el momento de ser contratados como mientras ejerzan su empleo, y también al término de la relación de trabajo, incluidos «los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo» (despido, traslado, descenso de grado y otras medidas perjudiciales), y ii) la protección adecuada de las organizaciones de trabajadores y de empleadores contra «todo acto de injerencia de unas respecto de las otras» en su constitución, funcionamiento y administración.

174. **La Comisión destaca la necesidad de que se adopten disposiciones legislativas específicas en relación con la discriminación antisindical y la injerencia, en vez de normas demasiado vagas que podrían no brindar una protección ni adecuada ni suficiente de conformidad con el Convenio**³⁹⁸. La Comisión tomó nota con satisfacción de que, por ejemplo, en *Australia (Australia Occidental)*³⁹⁹ se había modificado la lista de «motivos» de discriminación antisindical prohibidos (incluyendo en adelante promover los principios de la libertad sindical y el derecho de sindicación). También

³⁹⁴ Véanse, por ejemplo, la *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011, y *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

³⁹⁵ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, observación, 2011; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010, y *Lesotho* – CEACR, observación, 2011.

³⁹⁶ Véase, por ejemplo, *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

³⁹⁷ A este respecto, véase, por ejemplo: Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1557 (Estados Unidos), 291.º informe, párrs. 247 a 285.

³⁹⁸ Véase como caso de protección insuficiente, por ejemplo, *Georgia* – CEACR, observación, 2010.

³⁹⁹ *Australia (Australia Occidental)* – CEACR, observación, 2006.

tomó nota con satisfacción de que en *Chile*⁴⁰⁰, *Indonesia*⁴⁰¹, *Marruecos*⁴⁰², *Sudán*⁴⁰³ y la *República Democrática del Congo*⁴⁰⁴ se habían adoptado disposiciones en materia de protección contra los actos de discriminación antisindical. Sin embargo, aunque la mayoría de las legislaciones nacionales contienen disposiciones contra los actos de discriminación antisindical e injerencia, el grado de protección otorgado varía en función del período cubierto (la contratación, el empleo y/o el despido), las personas protegidas (dirigentes sindicales o afiliados), los actos contemplados y sus autores, y los procedimientos y sanciones instituidos con miras a garantizar el respeto efectivo de estos derechos. Algunas legislaciones nacionales contienen disposiciones concretas que, por ejemplo, se refieren no sólo al perjuicio sufrido por el trabajador en su empleo en razón de su afiliación sindical, sino también a su aspiración a afiliarse a un sindicato⁴⁰⁵, o que disponen la nulidad de toda cláusula contractual que prohíba a los trabajadores sindicarse, como sucede en *Gambia*⁴⁰⁶. Si bien la aplicación del Convenio a escala nacional admite cierta flexibilidad, y la legislación de muchos países otorga una protección adecuada y suficiente contra los actos de discriminación antisindical e injerencia, la Comisión observa que en otros países la legislación adolece todavía de lagunas considerables⁴⁰⁷. Además de las dificultades vinculadas a la ausencia de disposiciones legislativas adecuadas o de sanciones suficientemente disuasivas, la Comisión también observa a veces un contraste abierto entre la legislación, que se ajusta

⁴⁰⁰ *Chile* – CEACR, observación, 2002.

⁴⁰¹ *Indonesia* – CEACR, observación, 2002.

⁴⁰² *Marruecos* – CEACR, observación, 2002.

⁴⁰³ *Sudán* – CEACR, observación, 2005.

⁴⁰⁴ *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2004.

⁴⁰⁵ Véase, por ejemplo, *Barbados* – CEACR, observación, 2011.

⁴⁰⁶ *Gambia* – CEACR, observación, 2010.

⁴⁰⁷ Véanse, por ejemplo, *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2010 (necesidad de prever expresamente recursos y penas suficientemente disuasorias contra los actos de discriminación antisindical); *Camboya* – CEACR, observación, 2011 (necesidad de tomar, sin demora, medidas para adoptar un marco legislativo adecuado en plena consulta con los interlocutores sociales para garantizar una protección adecuada contra todos los actos de discriminación antisindical); *Georgia* – CEACR, observación, 2010 (el aptdo. 6) del art. 11 de la Ley sobre Sindicatos, y el aptdo. 2) del art. 2 del Código del Trabajo prohíben en términos muy generales la discriminación antisindical y no parecen ofrecer una protección suficiente contra la discriminación sindical en el momento de la contratación y de la terminación de la relación de trabajo); *Guinea* – CEACR, observación, 2010 (necesidad de adoptar disposiciones específicas para proteger a todos los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical en el momento de la contratación y durante el empleo, y prever expresamente procedimientos de recurso y sanciones suficientemente disuasivas); *Kiribati* – CEACR, observación, 2011 (necesidad de que la legislación prevea disposiciones expresas sobre recursos y sanciones suficientemente disuasivas contra los actos de discriminación antisindical); *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2011 (aunque en virtud del art. 46 de la nueva Ley del Trabajo los trabajadores no pueden ser despedidos por tener actividades sindicales, esta ley no prevé protección adicional contra los actos de discriminación e injerencia de los empleadores y de las autoridades); *Liberia* – CEACR, observación, 2010 (necesidad de adoptar una legislación que garantice a los trabajadores una protección adecuada contra la discriminación antisindical en el momento de la contratación y durante la relación de trabajo, además de sanciones que sean lo suficientemente eficaces y disuasivas); *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011 (ni el art. 61 ni el art. 55 del Código de infracciones prevén sanciones suficientemente disuasivas); *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 172, 1), 33), de la nueva Ley del Trabajo no se refiere expresamente a los actos de discriminación antisindical definidos en los arts. 5 a 10 de la nueva Ley del Trabajo, relativos a la realización de actividades sindicales por los afiliados que no son representantes sindicales); *Nepal* – CEACR, observación, 2011 (necesidad de adoptar las medidas necesarias para incluir en la legislación una prohibición expresa de todos los actos perjudiciales cometidos contra los trabajadores en razón de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales); *Serbia* – CEACR, observación, 2011 (aunque la Ley del Trabajo de 2005 prohíbe la discriminación por razones de afiliación sindical, no prohíbe expresamente la discriminación por actividades sindicales ni sanciones concretas por acoso antisindical), y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011 (véanse también las conclusiones de la Comisión de Encuesta, *Boletín Oficial*, vol. XCIII, 2010, serie B, suplemento especial).

al Convenio, y en la práctica, en la que no existe protección contra los actos de discriminación antisindical e injerencia ⁴⁰⁸.

175. *A fin de evaluar la eficacia general de la protección otorgada a escala nacional, la Comisión invita a los gobiernos a que comuniquen información, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, sobre el número de quejas presentadas a las autoridades competentes en la materia, los resultados de las investigaciones y de las acciones judiciales correspondientes, y la duración media de estas últimas* ⁴⁰⁹, ***tanto en el sector público como en el privado*** ⁴¹⁰. ***Por ejemplo, la Comisión está profundamente preocupada por el hecho de que, en la práctica, la inspección del trabajo y los tribunales no intervengan o que sólo actúen en muy raras ocasiones en los casos de discriminación antisindical*** ⁴¹¹.

Protección contra los actos de discriminación antisindical

Actos contemplados

176. *Entre los actos de discriminación antisindical respecto de los cuales los Estados, de conformidad con el Convenio, deben brindar una protección adecuada tanto en la legislación como en la práctica figuran, en particular, las medidas que tienen por objeto: i) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o de que deje de ser miembro de un sindicato, o ii) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo (párrafo 2 del artículo 1).*

177. Aunque la legislación de varios países garantiza una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical (en el momento de la contratación, durante el período de empleo y al término de la relación de trabajo) otros ordenamientos jurídicos brindan esta protección tan sólo contra algunos actos, o en determinadas etapas de la relación de trabajo ⁴¹². Así, por ejemplo, la legislación de algunos países se limita a penalizar el despido por motivos antisindicales ⁴¹³, sin entrar a contemplar los demás actos de discriminación que pudieran cometerse en el momento de la contratación o durante la relación de trabajo. En otros casos sólo se garantiza protección en relación con la contratación ⁴¹⁴. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción de la prohibición general, declarada en *Fiji* ⁴¹⁵ en 2008, de los actos de discriminación por todo tipo de actividad sindical, en todas las fases de la relación de trabajo, incluida la de la contratación. Sin embargo, desde entonces la situación de los derechos sindicales se ha deteriorado gravemente en el país, tanto en la legislación como en la práctica. La

⁴⁰⁸ Véase, por ejemplo, *Indonesia* – CEACR, observación, 2010.

⁴⁰⁹ Véanse, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Checa* – CEACR, observación, 2011, y *Serbia* – CEACR, observación, 2011.

⁴¹⁰ *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

⁴¹¹ Véase, por ejemplo, *Indonesia* – CEACR, observación, 2010.

⁴¹² Estudio General, 1994, párrs. 211 y siguientes.

⁴¹³ Véanse, por ejemplo, *Eritrea* – CEACR, observación, 2010 (aptdo. 3 del art. 28 de la Proclama Laboral); *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 46 de la nueva Ley del Trabajo); *Iraq* – CEACR, observación, 2010 (proyecto de Código del Trabajo), y *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2010 (art. 11 de la Ley de Protección del Empleo).

⁴¹⁴ Véase, por ejemplo, *Kiribati* – CEACR, observación, 2011 (sólo existe protección contra los actos de discriminación antisindical en la etapa de la contratación).

⁴¹⁵ *Fiji* – CEACR, observación, 2008.

Comisión también tomó nota con interés de la nueva legislación adoptada en *Kenya*⁴¹⁶, por la que se prohíben los actos de discriminación antisindical por motivos de afiliación o actividades sindicales, tanto durante la contratación como a lo largo de toda la relación de trabajo. Del mismo modo, tomó nota con interés de que la legislación del *Uruguay*⁴¹⁷ considera en lo sucesivo nula toda acción u omisión que tenga por objeto supeditar el empleo del trabajador a su no afiliación sindical o a su cesación en dicha afiliación, o bien despedir a un trabajador o causarle cualquier otra forma de perjuicio en razón de su afiliación sindical o participación en actividades sindicales. Finalmente, recordando que también personas distintas de los trabajadores directamente afectados pueden ser a su vez víctimas de discriminación, la Comisión tomó nota con interés de las disposiciones legislativas adoptadas en *Eslovenia*⁴¹⁸, a tenor de las cuales las personas que ayudan a las víctimas de discriminación no pueden quedar expuestas a represalias por ello.

178. *Contratación y «listas negras».* El procedimiento de contratación entraña riesgos específicos de discriminación antisindical. Los trabajadores que son víctimas de discriminación antisindical en el momento de la contratación pueden verse con dificultades insolubles, ya que en muchos casos les resultará prácticamente imposible probar que su afiliación o sus actividades sindicales constituyen el verdadero motivo por el que se les deniega la contratación⁴¹⁹. Esto puede ocurrir cuando, por ejemplo, no existe ninguna disposición legislativa que autorice a los candidatos a un empleo a alegar ante una autoridad independiente el carácter discriminatorio de un procedimiento de contratación, o que les garantice una protección adecuada en el sentido del *artículo 1* del Convenio para esas situaciones. La Comisión considera por tanto que la legislación debería contemplar medidas para obviar esas dificultades, estipulando por ejemplo la inversión de la carga de la prueba y/o que las razones que motivaron la decisión de no contratar a un candidato puedan ser exigidas por este último cuando afirme, por la vía legal, que no fue contratado por razones antisindicales⁴²⁰. ***La práctica consistente en inscribir en «listas negras» a dirigentes, activistas y afiliados sindicales en la fase de contratación resulta especialmente incompatible con los principios del Convenio.*** En algunos países la legislación prohíbe expresamente la utilización de listas negras, que califica de práctica laboral desleal. Recordando que el carácter secreto de esas listas hace a menudo ineficaces los recursos previstos en la legislación ordinaria sobre la protección de la vida privada, la Comisión exhorta a los gobiernos a que adopten a este respecto medidas estrictas y ordenen las investigaciones necesarias⁴²¹. En particular, tomó nota con satisfacción de la legislación adoptada sobre esta cuestión en el *Reino Unido*⁴²².

179. Existen también otras medidas que pueden adoptarse por motivos antisindicales y que pueden causar graves perjuicios al trabajador al que se aplican: el traslado geográfico, el traslado de puesto, el descenso de grado, y las privaciones o restricciones

⁴¹⁶ *Kenya* – CEACR, observación, 2009.

⁴¹⁷ *Uruguay* – CEACR, observación, 2007.

⁴¹⁸ *Eslovenia* – CEACR, observación, 2011.

⁴¹⁹ Estudio General, 1994, párr. 211.

⁴²⁰ Véase, por ejemplo, *Georgia* – CEACR, observación, 2010.

⁴²¹ Véase, por ejemplo, *Ecuador* – CEACR, observación, 2010.

⁴²² *Reino Unido* – CEACR, observación, 2011. El Reglamento de 2010 (listas negras) de la Ley de Relaciones de Empleo (1999) tiene por objeto garantizar que nadie recopile, utilice, venda ni proporcione listas en las que figure información relativa sobre la afiliación o las actividades sindicales, presentes o pasadas, de las personas, recopilados para que los empleadores o las agencias de empleo puedan utilizarlos con fines discriminatorios en relación con la contratación, el abono de los sueldos o el despido de trabajadores. En el Reglamento también se facilita una lista de excepciones a esta prohibición, a fin de proteger la recopilación legal de datos.

de diversa índole (por ejemplo, en materia de remuneración, de ventajas sociales, de formación profesional, etc.)⁴²³. Lo mismo puede decirse de ciertos casos de no renovación de contratos de trabajo, de presión y de acoso⁴²⁴.

180. *Despido*. De todas las formas de discriminación antisindical, el despido es la que tal vez acarree consecuencias más graves. ***La situación imperante en varios países sigue planteando dificultades de compatibilidad con el Convenio a este respecto. Así ocurre concretamente cuando la legislación permite al empleador poner unilateralmente término al empleo de un trabajador sin aducir motivos, a condición de pagar la indemnización prevista por la ley, incluso si el motivo real es su afiliación o sus actividades sindicales***⁴²⁵ (*situación que la Comisión considera contraria al Convenio*). La Comisión subraya en particular la necesidad de garantizar a los trabajadores una protección adecuada contra los despidos efectuados en el contexto de acciones de reivindicación destinadas, por ejemplo, a obtener la reintegración de trabajadores despedidos⁴²⁶, o en el contexto de la negociación colectiva (en particular la negociación de acuerdos multiempresa o la «negociación piloto»)⁴²⁷. También recuerda que ***los despidos por motivos económicos, cuando se utilizan como un medio encubierto para cometer actos de discriminación antisindical, pueden plantear dificultades particulares en relación con el Convenio***⁴²⁸.

181. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción de que la legislación de *Yemen*⁴²⁹ dispone que nadie puede ser presionado para afiliarse a una organización o a cesar en su afiliación, ni para renunciar al ejercicio de sus derechos sindicales, y que están prohibidos todos los actos antisindicales, principalmente el despido, motivados por actividades o afiliación sindicales. La Comisión también tomó nota con interés de la indicación del Gobierno de *Barbados*⁴³⁰ según la cual, en ese país, se está finalizando la redacción de una nueva legislación, que entre otras cosas prevé la institución de un tribunal sobre derechos en el empleo para conocer de los casos de despido abusivo. También tomó nota con interés de que, según la Ley sobre el Empleo de 2003 del *Reino Unido (Jersey)*⁴³¹, el despido se considera injustificado cuando el trabajador demuestra haber sido despedido por determinados motivos, a saber: haber sido propuesto para convertirse en un afiliado sindical; participar en actividades sindicales o haber sido propuesto para participar en estas actividades en un momento determinado; no ser un afiliado sindical o negarse a ser afiliado (o a seguir siéndolo). Además, los tribunales pueden pronunciar órdenes de reintegrar o contratar nuevamente a las personas víctimas de despido abusivo es decir (reemplándolas en condiciones que sean, en la medida de lo

⁴²³ Estudio General, 1994, párr. 212.

⁴²⁴ Véanse, por ejemplo, *Belarús* – CEACR, observación, 2011 (la Comisión tomó nota con preocupación de que, en la práctica, algunos contratos de duración determinada son resueltos o no renovados en caso de actividades sindicales), y *Etiopía* – CEACR, observación, 2010 (en particular respecto de los docentes).

⁴²⁵ Estudio General, 1994, párrs. 223 y 224. Véase también, por ejemplo, *Georgia* – CEACR, observación, 2010.

⁴²⁶ Véase, por ejemplo, *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, Convenio núm. 87, 2011 (en relación con el art. 223 de la Ley sobre Sindicatos y Relaciones Profesionales, 1992).

⁴²⁷ *Australia* – CEACR, observación, 2010. Por «negociación piloto» se entiende toda negociación destinada a la fijación de sueldos y condiciones de empleo comunes para al menos dos convenios colectivos propuestos a diferentes empleadores, o incluso a diferentes sucursales de una misma empresa matriz.

⁴²⁸ Estudio General, 1994, párr. 213.

⁴²⁹ *Yemen* – CEACR, observación, 2006 (art. 8 de la ley núm. 35, de 2002).

⁴³⁰ *Barbados* – CEACR, observación, 2011.

⁴³¹ *Reino Unido (Jersey)* – CEACR, observación, 2011.

posible, tan favorables como las de un reintegro, salvo que estas personas fuesen en parte responsables de su propio despido).

Despido antisindical y reintegración

182. La definición del ámbito del concepto de «protección adecuada» en virtud del *párrafo 1 del artículo 1* del Convenio es determinante al tratar las cuestiones relativas al despido antisindical y a las correspondientes medidas de prevención y compensación. La Comisión considera que son compatibles con el Convenio los ordenamientos jurídicos en los que se contemplan: i) medidas preventivas (como la necesidad de obtener una autorización previa del poder judicial, de una autoridad independiente o de la inspección del trabajo para decidir acerca del despido de un representante del personal o de un delegado sindical); ii) una indemnización y sanciones suficientemente disuasivas (civiles, administrativas o penales) y/o iii) la reintegración del trabajador despedido por motivo de afiliación sindical o actividades sindicales legítimas con indemnización retroactiva que, cuando no existen procedimientos judiciales o administrativos preventivos de autorización previa, constituye la solución más eficaz para paliar los actos de discriminación antisindical. En cambio, la Comisión considera que no son compatibles con el Convenio las legislaciones que autorizan los despidos «sin causa», es decir, sin indicación del motivo del despido al trabajador afectado, y las que no prohíben expresamente el despido por razones antisindicales. Sea cual fuere el sistema elegido, las instancias responsables de examinar el caso (tribunales ordinarios u órganos especializados) deben gozar de todas las facultades necesarias para adoptar una decisión expeditiva y completa con absoluta independencia, y determinar la solución más adecuada a las circunstancias. La lentitud excesiva de los procedimientos de reintegración y el incumplimiento de las resoluciones judiciales por las que se ordena la reintegración de sindicalistas despedidos constituyen, a juicio de la Comisión, restricciones graves del ejercicio de los derechos sindicales⁴³².

183. En la práctica, aunque el Convenio no exige que los Estados incorporen a su legislación disposiciones que prevean la reintegración, son cada vez más los ordenamientos jurídicos que sí lo hacen⁴³³, aunque algunos países prefieren otras medidas de reparación. Según la Comisión, ***la reintegración debería ser al menos una de las medidas que las autoridades judiciales puedan ordenar en caso de discriminación antisindical***. En ciertos países, como el *Brasil*, el despido de dirigentes sindicales se prohíbe durante cierto período antes, durante y después del mandato sindical, salvo en caso de falta grave⁴³⁴. En los casos en que los Estados optan la reintegración, la Comisión subraya la importancia de garantizar que el sistema prevea una compensación salarial retroactiva por el período transcurrido entre la fecha del despido y la de la orden de reintegración o reemplazo, así como una indemnización por el perjuicio sufrido, de modo que todas estas medidas tomadas en su conjunto constituyan una sanción suficientemente disuasoria. En *Francia*⁴³⁵, por ejemplo, los delegados

⁴³² Véase, por ejemplo, *Guatemala* – CEACR, observación, 2010 (las acciones judiciales pueden durar de seis a siete años). En su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de *Costa Rica* transmitió las observaciones de la organización representativa de los empleadores, que se refieren expresamente al problema de la lentitud de los procedimientos de reintegración de los dirigentes sindicales despedidos. También los trabajadores expresan a menudo esta preocupación.

⁴³³ Entre otros casos de disposiciones que prevén la reintegración, véanse, por ejemplo: *Eritrea* – CEACR, observación, 2010 (aptd. 3 del art. 28 de la Proclama Laboral); *Francia* (art. L.2422 del Código del Trabajo); *Gambia* – CEACR, observación, 2010 (aptd. 2 del art. 92, 2), de la nueva Ley del Trabajo, y *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010 (Ley del Trabajo, 2007).

⁴³⁴ Véase la memoria presentada por el Gobierno del *Brasil* en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT.

⁴³⁵ Art. L.2422, 4), del Código del Trabajo.

sindicales o los ex delegados sindicales tienen derecho a una indemnización por todos los perjuicios sufridos durante el período transcurrido entre el despido y la reintegración, siempre que, esa indemnización haya sido solicitada en el plazo de dos meses contados desde la fecha de notificación de la decisión. Si no solicitan la reintegración, la indemnización cubrirá la totalidad del perjuicio sufrido durante el período comprendido entre el momento del despido y el término del plazo de dos meses. Además en este país la negativa de reintegrar constituye una infracción penal, que como toda discriminación por actividad sindical es sancionable con multa y prisión.

184. En lo relativo a la reintegración, la Comisión tomó nota con interés de la legislación del *Uruguay*⁴³⁶, en la que se contempla la posibilidad de reintegrar mediante un procedimiento extraordinario a los trabajadores que han sufrido un perjuicio. Además, la Comisión, tomó nota con satisfacción de la nueva Ley de Trabajo de *Gambia*⁴³⁷, en la que se prevé la reintegración y/o una compensación financiera en los casos de despido por afiliación o participación en actividades sindicales, y de la legislación de *Belice*⁴³⁸, en virtud de la cual el Tribunal Supremo puede ordenar la reintegración del trabajador o bien las medidas que estime justas y equitativas, inclusive, sin restricciones, al restablecimiento de prestaciones y otras ventajas a las que el trabajador tuviera derecho, además del pago de una indemnización. Por otra parte, la jurisprudencia de muchos países opta por la reintegración. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de *España*⁴³⁹ concluyó, en relación con una demanda por despido económico de varios trabajadores un día después de que presentasen su candidatura a funciones de representantes sindicales, que todos los trabajadores despedidos por motivos antisindicales tenían el derecho de ser readmitidos en su puesto de trabajo. Del mismo modo, en relación con una queja presentada por varios trabajadores a fin de ser reintegrados después de ser despedidos por participar en una huelga, la Corte Constitucional de *Colombia*⁴⁴⁰ declaró, que en aplicación de los Convenios núms. 87 y 98, y de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, esos despidos eran nulos y ordenó la reintegración de esos trabajadores, así como el reconocimiento de los salarios y prestaciones dejados de percibir.

185. Cuando un país opta por un sistema de indemnización y de multas, la Comisión considera que las indemnizaciones previstas en caso de despido antisindical deberían reunir ciertas condiciones: i) ser más elevadas que las previstas para otros tipos de despido, con miras a lograr una disuasión eficaz de esta clase de despido; ii) estar adaptadas a las dimensiones de las empresas consideradas (estimó que si bien, por ejemplo, una indemnización de hasta seis meses de salario podía tener un efecto disuasivo en las pequeñas y medianas empresas, podía no ser así para las empresas de gran productividad ni para las grandes empresas)⁴⁴¹, y iii) ser reevaluadas periódicamente, sobre todo en los países que registran una tasa de inflación galopante en los que dicha indemnización se convierte rápidamente en un gesto simbólico, por ejemplo calculándola en función de un número mínimo de unidades salariales o de

⁴³⁶ *Uruguay* – CEACR, observación, 2007.

⁴³⁷ *Gambia* – CEACR, observación, 2010.

⁴³⁸ *Belice* – CEACR, observación, 2003.

⁴³⁹ Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 23 de noviembre de 1981, sentencia núm. 38/1981.

⁴⁴⁰ Corte Constitucional, Cuarta Cámara de Apelación, *Sindicato de Trabajadores de las Empresas Varias de Medellín c. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Asuntos Exteriores, Municipio de Medellín y Empresas Varias de Medellín E.S.P.*, 10 de agosto de 1999, resolución núm. 206.360.

⁴⁴¹ *Suiza* – CEACR, observación, 2011.

*unidades tributarias*⁴⁴². A este respecto, la Comisión también tomó nota con satisfacción de la reforma legislativa de la protección del empleo introducida en el *Reino Unido (Guernsey)*⁴⁴³, en virtud de la cual en los casos de despido antisindical se establece una sanción general equivalente a seis meses de salario, pero que puede ser superior en función de las circunstancias del caso atendiendo a consideraciones de justicia y equidad.

Personas protegidas

186. *Dirigentes sindicales y afiliados*. Si bien el Convenio exige la garantía de una protección contra los actos de discriminación antisindical respecto de todos los trabajadores, la protección que se ofrece mediante dicho instrumento reviste especial importancia en el caso de los representantes y dirigentes sindicales⁴⁴⁴. Una manera de garantizar esa protección consiste en prever que los delegados sindicales no puedan ser despedidos ni ser objeto de otras medidas perjudiciales mientras ejerzan sus funciones ni durante cierto período de tiempo subsiguiente al término de su mandato sindical. Además, la importancia y naturaleza de las funciones de representante sindical y de las exigencias que conlleva este tipo de mandato deberían tenerse en cuenta para determinar si, efectivamente, se ha cometido una infracción y apreciar su gravedad⁴⁴⁵. En la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143) se añade que, entre las medidas que deberían adoptarse para garantizar la protección efectiva de los representantes de los trabajadores, destaca el reconocimiento de la prioridad que ha de darse a los representantes de los trabajadores respecto de su continuación en el empleo en caso de reducción del personal (apartado 2, f), del párrafo 6).

187. A este respecto, la Comisión tomó nota con interés de la extensión del ámbito de protección de los representantes sindicales en *Montenegro*⁴⁴⁶ hasta seis meses después de la terminación de sus actividades sindicales, aunque la Comisión considera que no basta con que se otorgue la protección en virtud del Convenio a los representantes sindicales, pues también debería beneficiar a los trabajadores que no son representantes sindicales que son afiliados sindicales⁴⁴⁷. La legislación de ciertos países ha sido reforzada recientemente o se está reconsiderando en el sentido indicado, como por ejemplo en *Iraq*⁴⁴⁸ y en los *Países Bajos*⁴⁴⁹. Finalmente, la Comisión recuerda que la protección otorgada por el Convenio es aplicable a todos los miembros de comités sindicales, incluidos los de sindicatos no registrados⁴⁵⁰.

188. *Trabajadores del sector público*. La Comisión subraya periódicamente la necesidad de que se adopten disposiciones formales por las que se reconozca claramente la protección de todos los funcionarios y empleados del sector público que no trabajan en

⁴⁴² Estudio General, 1994, párrs. 220 y 221. Además, la indemnización legal no debería expresarse en cifras absolutas.

⁴⁴³ *Reino Unido (Guernsey)* – CEACR, observación, 2009.

⁴⁴⁴ Por el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143), se complementan de hecho los principios del Convenio núm. 98.

⁴⁴⁵ Estudio General, 1994, párrs. 206 y 207.

⁴⁴⁶ *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley del Trabajo (O.G. núm. 49/08)).

⁴⁴⁷ Véase, por ejemplo, *Guinea* – CEACR, observación, 2010, en relación con la necesidad de hacer extensiva la protección a todos los trabajadores.

⁴⁴⁸ *Iraq* – CEACR, observación, 2010 (art. 142 del proyecto de código del trabajo).

⁴⁴⁹ *Países Bajos* – CEACR, observación, 2011.

⁴⁵⁰ *Botswana* – CEACR, observación, 2011.

la administración del Estado (incluidos los que no son dirigentes sindicales) contra los actos de discriminación antisindical e injerencia, y de que se prevean sanciones eficaces y lo suficientemente disuasivas contra los autores de esos actos. Aunque la legislación de numerosos países no brinda todavía una protección suficiente en este sentido ⁴⁵¹, la Comisión tomó nota con satisfacción de que, por ejemplo, la legislación adoptada en *Panamá* ⁴⁵², contiene disposiciones que protegen a los funcionarios públicos contra esos actos.

189. *Trabajadores de las zonas francas industriales.* Muchos alegatos relativos a una protección inadecuada contra actos de discriminación antisindical se refieren a las condiciones de trabajo imperantes en las zonas francas industriales. La Comisión solicita, pues, sistemáticamente a los Estados interesados que adopten las medidas necesarias para que se efectúen investigaciones sobre esas vulneraciones del Convenio a fin de que se deslinden responsabilidades y se sancione a los responsables. También exhorta a los gobiernos a que adopten medidas para promover el respeto, la protección y el fomento de los derechos sindicales en las zonas francas industriales, especialmente en lo que respecta a los trabajadores y las trabajadoras migrantes ⁴⁵³.

Procedimientos eficaces y rápidos

190. *La existencia de disposiciones legislativas que prohíben los actos de discriminación antisindical es insuficiente si éstas no van acompañadas de procedimientos rápidos y eficaces que garanticen su aplicación en la práctica.* Este principio general, que la Comisión subraya de modo constante, se deriva del artículo 3 del Convenio, en virtud del cual «deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto del derecho de sindicación definido [en los artículos 1 y 2 del Convenio]».

191. *Lentitud de los procedimientos.* Con independencia de que esos organismos tengan por objeto la prevención o la indemnización del perjuicio, en la práctica surgen dificultades, especialmente en relación con la lentitud de los procedimientos ⁴⁵⁴. Esas demoras obedecen a problemas más genéricos que, están, a su vez, vinculados a la debilidad de la inspección del trabajo y del sistema judicial en general en ciertos países. También se deben a dificultades vinculadas a la carga de la prueba y a la posibilidad, cuestionada por la Comisión, de que el empleador pueda librarse de sus obligaciones abonando al trabajador una indemnización no proporcionada en relación con la gravedad del perjuicio sufrido. Para paliar esta situación, la Comisión destaca la importancia de que, en esos casos, se efectúen sin demora investigaciones independientes, rápidas y exhaustivas de los alegatos de discriminación antisindical ⁴⁵⁵.

⁴⁵¹ Véanse, por ejemplo, *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Madagascar* – CEACR, observación, 2011; *Malta* – CEACR, observación, 2011; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁴⁵² *Panamá* – CEACR, observación, 2009 (ley núm. 24, de 2 de julio de 2007).

⁴⁵³ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Islandia* – CEACR, observación, 2010; *Mauricio* – CEACR, observación, 2011; *Nicaragua* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011, y *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁴⁵⁴ Sobre la cuestión de la presunta lentitud de los procedimientos, véanse, por ejemplo, *Belice* – CEACR, observación, 2010; *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010, y *República Checa* – CEACR, observación, 2011.

⁴⁵⁵ Véanse, por ejemplo, *Belarús* – CEACR, observación, 2011; *República Dominicana* – CEACR, observación, 2010, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

Carga de la prueba

192. Una de las principales dificultades que plantean los alegatos de discriminación en general, y de discriminación antisindical en particular, se refiere a la carga de la prueba. En efecto, trasladar a los trabajadores la carga de probar que el acto del que se les acusa obedece a motivos de discriminación antisindical puede constituir un obstáculo insuperable para el establecimiento de responsabilidades y para la reparación adecuada de los perjuicios sufridos. Teniendo en cuenta lo anterior, algunos Estados han decidido reforzar la protección de los trabajadores exigiendo a los empleadores que, en determinadas circunstancias, demuestren que el presunto acto de discriminación antisindical obedeció a consideraciones ajenas a la afiliación o actividades sindicales. Las disposiciones por las que se introduce una «inversión de la carga de la prueba» (como las que existen, por ejemplo, en *Eslovenia*⁴⁵⁶) conforman uno de los mecanismos preventivos de protección contra la discriminación antisindical que, según la Comisión, vendrían a complementar eficazmente los demás tipos de sanciones y medidas de indemnización que pueden adoptarse en este ámbito. Algunas jurisdicciones nacionales comparten este punto de vista. Por ejemplo, en la *Argentina*⁴⁵⁷, la Cámara Nacional de Apelaciones concluyó que conviene invertir la carga de la prueba cuando el trabajador que se considera víctima de discriminación puede «aportar indicios razonables» de los motivos encubiertos del empleador. Asimismo la Corte Suprema de los Estados Unidos ha confirmado la imposición de la carga de la prueba al empleador prevista en aplicación de la legislación nacional. Una vez que el trabajador establece que una de las conductas protegidas (por ejemplo la actividad sindical) es uno de los factores del trato adverso dado al trabajador, se invierte la carga de la prueba de manera que corresponde al empleador probar que ha actuado contra el trabajador por razones válidas y en todo caso no discriminatorias⁴⁵⁸. En *Namibia* los procedimientos en materia de discriminación antisindical parten de la presunción de que la terminación de la relación de empleo es injustificada salvo si el empleador prueba lo contrario. En la Recomendación núm. 143 se indica a este respecto que, «cuando se alegue que el despido de un representante de los trabajadores o cualquier cambio desfavorable en sus condiciones de empleo tiene un carácter discriminatorio, la obligación de probar que dicho acto estaba justificado deberá imponerse al empleador» (apartado 2, e), del párrafo 6).

Sanciones eficaces y suficientemente disuasivas

193. La eficacia de las disposiciones legales por las que se prohíben los actos de discriminación antisindical dependen no sólo de la de los procedimientos de recurso instaurados, sino también de las sanciones previstas que, a juicio de la Comisión, deberían ser eficaces y suficientemente disuasivas. En lo referente a las modalidades de reparación, la Comisión estima que su finalidad debería ser la reparación total, tanto en el plano económico como en el profesional, del perjuicio sufrido⁴⁵⁹. En algunos países, la legislación prevé multas y/o sanciones de prisión en caso de discriminación antisindical⁴⁶⁰. Las sanciones de esta índole, que tienen la doble finalidad de castigar a

⁴⁵⁶ *Eslovenia* – CEACR, observación, 2011.

⁴⁵⁷ Cámara Nacional de Apelación, Quinta Cámara, *Parra Vera Máxima c. San Timoteo S.A. conc.*, 14 de junio de 2006, sentencia núm. 144/05 68536.

⁴⁵⁸ Corte Suprema de los Estados Unidos, *caso NLRB c. Transportation Management*, 462 US 393 (1983).

⁴⁵⁹ Estudio General, 1994, párr. 219.

⁴⁶⁰ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011 (arts. 195, 196 y 291 de la Ley del Trabajo); *Barbados* – CEACR, observación, 2011 (art. 40A de la Ley de Sindicatos, cap. 361); *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2010 (arts. 6 y 10 de la Ley núm. 7/2008 sobre Relaciones Laborales); *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2010 (art. 247 del Código Penal); *Estonia* – CEACR, observación, 2002 (art. 184 del Código de Infracciones Administrativas); *Perú* – CEACR, observación,

los responsables y de ejercer un efecto preventivo de disuasión, pueden reforzar la protección contra la discriminación antisindical⁴⁶¹. Sin embargo, en muchos casos la Comisión observa que la cuantía de las multas contempladas puede no resultar lo suficientemente disuasiva (por ejemplo, cuando no se repercute en ella la tasa de inflación) o que la legislación no autoriza que se adapte su cuantía a las dimensiones de la empresa considerada. Por tanto, la Comisión invita a los Estados interesados a que eleven la cuantía de esas multas⁴⁶² y, a fin de evaluar el carácter realmente disuasivo de las sanciones, solicita que se le comunique información sobre la relación existente entre la cuantía de la multa y el salario medio⁴⁶³. Con todo, las sanciones aplicables en los procedimientos de la jurisdicción penal implican, en principio, un grado de exigencia probatoria mayor que en la jurisdicción del trabajo, y pueden resultar por tanto menos fáciles de aplicar en la práctica.

Protección contra los actos de injerencia

Actos cubiertos y procedimientos rápidos e imparciales

194. ***En virtud del artículo 2 del Convenio, las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración. Se consideran concretamente actos de injerencia las medidas que tienden a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.*** Tampoco se ajustaría a lo preceptuado en el Convenio la discriminación contra las organizaciones de empleadores representativas, por ejemplo mediante su exclusión de la participación en la preparación de una legislación laboral o en consultas sobre cuestiones sociales y económicas⁴⁶⁴. Finalmente, al igual que con lo dispuesto en materia de discriminación, deberían crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales cuando ello resulte necesario para dar cumplimiento al *artículo 2*.

195. Algunas disposiciones legislativas que protegen a las organizaciones de trabajadores y de empleadores directa o indirectamente contra los actos de injerencia de unas respecto de las otras están formuladas de manera genérica, al prever la independencia de los sindicatos con respecto a toda otra organización o bien al reproducir los términos del Convenio. Otras, en cambio, enumeran taxativamente las medidas prohibidas (como por ejemplo la injerencia en la constitución y administración de sindicatos; las actividades destinadas a restringir los derechos de los trabajadores a sindicarse o a controlar sus organizaciones; las presiones a favor de determinadas

2011 (art. 25 del reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo); *Rumania* – CEACR, observación, 2011 (ley núm. 54/2003); *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2002 (art. 30, 1), 1A), de la Ley de Conflictos Laborales (enmendada), núm. 56, de 1999).

⁴⁶¹ Estudio General, 1994, párr. 222.

⁴⁶² Véanse, por ejemplo, *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Burundi* – CEACR, observación, 2011; *Eritrea* – CEACR, observación, 2010; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011; *Polonia* – CEACR, observación, 2011; *Rumania* – CEACR, observación, 2011; *Rwanda* – CEACR, observación, 2011, y *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, observación, 2011.

⁴⁶³ Véanse, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011.

⁴⁶⁴ Informe de la Comisión de Encuesta, *Nicaragua*, *Boletín Oficial*, vol. LXIV, 1991, párr. 524.

organizaciones sindicales o en contra de ellas, o los pagos destinados a influir indebidamente en los dirigentes sindicales).

196. Si bien, en la práctica, la Comisión destaca la necesidad de que la legislación prevea expresamente procedimientos de recurso rápidos, acompañados de sanciones eficaces y disuasivas contra los actos de injerencia, las disposiciones expresas en este ámbito son menos frecuentes que aquellas destinadas a proteger a los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical. A juicio de la Comisión, la protección contra los actos de injerencia sigue siendo inexistente o bien inadecuada en muchos países ⁴⁶⁵. En efecto, ciertos gobiernos tienden a considerar que los sindicatos tienen suficiente fuerza y están lo bastante desarrollados como para necesitar protección contra los actos de injerencia o que, gracias a la existencia de un régimen de pluralismo sindical, no se presentan problemas a ese respecto ⁴⁶⁶. Respecto al hecho de que los empleadores participen en la financiación de los sindicatos o les concedan ciertas facilidades, la Comisión considera que si bien no hay ninguna objeción de principio a que el empleador manifieste de esa forma su voluntad de promover la capacidad del sindicato como interlocutor social, ello no debería tener como resultado, por una parte, permitir ejercer un control sobre el sindicato, ni por otra, favorecer a un sindicato en detrimento de otro ⁴⁶⁷. Es esencial que las organizaciones de trabajadores y de empleadores conserven su independencia para poder defender eficazmente los intereses de sus respectivos afiliados.

Sanciones eficaces y suficientemente disuasivas

197. Una «protección adecuada» contra los actos de injerencia en virtud del Convenio presupone la existencia de procedimientos de recurso rápidos y de sanciones suficientemente disuasorias contra dichos actos. Sin embargo, al igual que en los casos de discriminación antisindical, algunas sanciones instituidas por ciertos Estados contra los actos de injerencia no se ajustan plenamente a los requisitos de eficacia y disuasión

⁴⁶⁵ Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *Belarús* – CEACR, observación, 2011; *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010; *Guinea* – CEACR, observación, 2011; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *Kenya* – CEACR, observación, 2011; *Jordania* – CEACR, observación, 2010; *Kiribati* – CEACR, observación, 2011; *Liberia* – CEACR, observación, 2011; *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nepal* – CEACR, observación, 2011; *Reino Unido (Bermudas)* – CEACR, observación, 2011; *Reino Unido (Jersey)* – CEACR, observación, 2011; *Seychelles* – CEACR, observación, 2011; *Eslovenia* – CEACR, observación, 2011, y *Swazilandia* – CEACR, observación, 2011. En la memoria que presentó en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de México indica que, si bien la legislación nacional contiene disposiciones que prohíben los actos de discriminación antisindical, no incluye disposiciones que protejan a las organizaciones de trabajadores y de empleadores contra los actos de injerencia de unas respecto de las otras.

⁴⁶⁶ Estudio General, 1994, párrs. 230 y siguientes. Véanse, por ejemplo, *Bulgaria* – CEACR, observación, 2011; *Hungría* – CEACR, observación, 2011, y *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2010, además de la observación de 2011 (el Gobierno indica que el principio de protección contra los actos de injerencia está protegido por la costumbre y la práctica).

⁴⁶⁷ Estudio General, 1994, párr. 229. Por ejemplo, en la memoria que presentó en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de los Estados Unidos indica que en virtud de la Ley de Relaciones entre la Administración y los Trabajadores se protegen también las organizaciones de trabajadores frente a la injerencia del empleador mediante la prohibición general de todo pago por un empleador a un representante de los empleados de un empleador, a una organización laboral, o a un dirigente o agente de una organización laboral. Además, no pueden efectuarse, con miras a que el grupo influya en otros empleados en el ejercicio de su derecho de negociación colectiva pagos a favor de un grupo de empleados que exceda de los salarios e indemnizaciones normales correspondientes.

establecidos por la Comisión ⁴⁶⁸. No obstante, algunos países realizaron en fechas recientes progresos interesantes a este respecto. Así, por ejemplo, la Comisión tomó nota con satisfacción de que en el Código Penal de *Nicaragua* ⁴⁶⁹, ya se sanciona con multa de noventa a trescientos días de salario a los empleadores, directivos o administradores que financien o promuevan organizaciones con el fin de restringir o coartar la libertad y la autonomía plenas de los sindicatos. También tomó nota con satisfacción de que en la Ley de Trabajo de *Gambia* ⁴⁷⁰ se prohíbe que los empleadores promuevan la creación de asociaciones de trabajadores bajo su control, y se prevé una sanción que no puede ser inferior a 50.000 *dalasis* (unos 1.770 dólares de los Estados Unidos) por incumplimiento de esta disposición. Asimismo, tomó nota con satisfacción de que se prohíbe la injerencia de las organizaciones de empleadores y las autoridades públicas de *Estonia* ⁴⁷¹ en los asuntos de los sindicatos y de que, de hacerlo, se les pueden imponer multas de entre 100 y 200 días de salario. La Comisión también tomó nota con satisfacción de las disposiciones adoptadas en este ámbito por *Marruecos* ⁴⁷² e *Indonesia* ⁴⁷³. Finalmente, la Comisión tomó nota con interés de la entrada en vigor de la nueva Ley de Trabajo de *Montenegro* ⁴⁷⁴, por la que se prevén sanciones pecuniarias más severas contra los actos de injerencia en actividades sindicales, y tomó nota con interés de que en este país puedan sancionarse las empresas (personas jurídicas), los empleadores (en cuanto personas físicas) y los empleadores empresarios (en cuanto entidades empleadoras) que no autorizan a los trabajadores a ejercer libremente sus derechos sindicales o no facilitan a los sindicatos las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos.

Fomento de la negociación colectiva

Legislación nacional

198. En virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, ***la negociación colectiva es un derecho fundamental que todos los Miembros aceptan por su mera pertenencia a la Organización Internacional del Trabajo, y que están obligados a respetar, promover y hacer realidad, de buena fe*** ⁴⁷⁵. En el artículo 4 del Convenio núm. 98 se indican dos elementos esenciales, que son la acción de las autoridades públicas con miras a fomentar la negociación colectiva y el carácter voluntario del recurso a la negociación, que conlleva la autonomía de las partes en la misma ⁴⁷⁶. Pese a que esta disposición no implica una obligación formal de negociar y alcanzar un acuerdo, los órganos de control estiman que las partes deben respetar el principio de la buena fe y no recurrir a prácticas desleales o abusivas en este contexto (como, por ejemplo, no reconocer organizaciones representativas u obstruir el proceso de negociación). La Comisión subraya sin embargo

⁴⁶⁸ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, observación, 2011; *Eritrea* – CEACR, observación, 2011; *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011, y *Rumania* – CEACR, observación, 2011.

⁴⁶⁹ *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010.

⁴⁷⁰ *Gambia* – CEACR, observación, 2010.

⁴⁷¹ *Estonia* – CEACR, observación, 2002.

⁴⁷² *Marruecos* – CEACR, observación, 2002.

⁴⁷³ *Indonesia* – CEACR, observación, 2002.

⁴⁷⁴ *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁴⁷⁵ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, párr. 2.

⁴⁷⁶ Estudio General, 1994, párrs. 235 a 265.

que el objetivo de este artículo es la promoción de la negociación colectiva de buena fe con miras a llegar a un acuerdo sobre los términos y condiciones de trabajo, los convenios colectivos concluidos deben respetarse y en ellos se deben poder establecer condiciones de trabajo más favorables que las previstas en la legislación. De lo contrario, la negociación colectiva no tendría sentido⁴⁷⁷.

199. Si bien en la gran mayoría de los países se reconoce en la legislación o en la práctica el derecho de todos los trabajadores a la negociación colectiva a través de los sindicatos, más allá de las diferencias que pueda haber en el impulso que recibe la negociación colectiva en cada caso, varios sistemas siguen privando a amplios grupos de trabajadores de ese derecho. A estas restricciones vienen a añadirse dos tendencias que suscitan la atención de la Comisión. La primera es la de los legisladores de varios países a dar prioridad, en materia de empleo, a los derechos individuales en detrimento de los colectivos. Esta tendencia es contraria a los principios de la OIT, y en particular a la Recomendación sobre los contratos, 1951 (núm. 91), que recuerda el principio de la fuerza obligatoria vinculante de los convenios colectivos y de su primacía sobre los contratos de trabajo individuales (salvo cuando las disposiciones de estos últimos son más favorables para los trabajadores cubiertos por el convenio colectivo). En segundo lugar, en algunos países los acuerdos directos entre empleadores y grupos de trabajadores no sindicados son mucho más numerosos que los convenios colectivos suscritos con organizaciones representativas de los trabajadores⁴⁷⁸. Ello muestra que la obligación de fomentar la negociación colectiva en el sentido de lo dispuesto en el artículo 4 aún no se respeta plenamente.

Ámbito de la negociación colectiva

Negociación libre y voluntaria, y autonomía de las partes

200. ***En virtud del artículo 4 del Convenio, la negociación colectiva debe ser libre y voluntaria, y debe respetar el principio de la autonomía de las partes. Sin embargo, las autoridades públicas tienen la obligación de fomentarla***⁴⁷⁹. Las intervenciones de las autoridades que tengan por efecto la anulación o modificación del contenido de convenios colectivos libremente suscritos por los interlocutores sociales serían por tanto contrarias al principio de la negociación libre y voluntaria⁴⁸⁰. Una reglamentación minuciosa de las negociaciones en la legislación también podría vulnerar la autonomía de las partes⁴⁸¹. Sin embargo, la Comisión considera admisibles los mecanismos que coadyuvan a la negociación, como los de información, conciliación, mediación y arbitraje voluntarios, que existen en muchos países.

201. ***Aprobación previa por las autoridades.*** Una de las principales restricciones al principio de la negociación colectiva libre y voluntaria es la obligación de someter los convenios colectivos a la aprobación previa de las autoridades (en particular, las

⁴⁷⁷ Los «convenios colectivos» tienen fuerza de ley en muchos países, mientras que los «acuerdos directos» a veces carecen de esa fuerza vinculante.

⁴⁷⁸ Véase, por ejemplo, *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010.

⁴⁷⁹ Por ejemplo, en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de los Estados Unidos indica que «el deber de negociar no conlleva un deber de hacer concesiones, ni obliga a ninguna de las partes a aceptar las propuestas formuladas por la otra parte. Además, el Gobierno no puede obligar a las partes a llegar a un acuerdo».

⁴⁸⁰ Por ejemplo, la suspensión o anulación de convenios colectivos por decreto sin el acuerdo de las partes; la interrupción de convenios negociados con anterioridad; la exigencia de renegociar convenios suscritos libremente; la anulación de convenios colectivos o la renegociación forzosa de convenios vigentes.

⁴⁸¹ *Cuba* – CEACR, observación, 2010.

autoridades administrativas o presupuestarias). La Comisión considera que las disposiciones de esta índole son compatibles con el Convenio a condición de que el rechazo de la aprobación se limite a aquellos casos en que el convenio colectivo presente vicios de forma o no se ajusta a las normas mínimas establecidas por la legislación general del trabajo ⁴⁸². En cambio, si la legislación confiere a las autoridades una facultad discrecional plena para rechazar la homologación, o establece que la aprobación debe obedecer a criterios tales como la compatibilidad del Convenio con la política general o económica del gobierno, o con las orientaciones oficiales en materia de salarios o de condiciones de empleo, está de hecho subordinando la puesta en vigor del convenio a una aprobación previa, situación que configura una violación del principio de la autonomía de las partes en la negociación ⁴⁸³. En tales casos, la Comisión vela por que se evalúen con gran atención las consecuencias de las disposiciones que facultan en términos muy generales a las autoridades para evaluar los convenios colectivos, e incluso para anularlos invocando el interés del público o motivos semejantes (el «orden público», la «moral», los «intereses económicos de la nación», etc.) ⁴⁸⁴ que, en principio, podrían plantear problemas de compatibilidad con el Convenio. Además, si bien en alguna ocasión ha determinado que el Convenio podía ser compatible con los sistemas que exigen la aprobación parlamentaria de ciertas condiciones de trabajo o cláusulas financieras de los convenios colectivos en el sector público ⁴⁸⁵, la Comisión estima que las disposiciones por las que se exige que los convenios se negocien en comisiones designadas o controladas por el gobierno plantean problemas de compatibilidad con el Convenio ⁴⁸⁶. En cuanto a la prórroga obligatoria de la validez de los convenios colectivos impuesta por ley (situación distinta de la ultra actividad de los convenios colectivos al término de su vigencia prevista en ciertas legislaciones cuando las partes no se ponen de acuerdo sobre un nuevo convenio colectivo), la Comisión considera que sólo sería admisible excepcionalmente, en caso de crisis nacional o local grave de carácter no económico y por breves períodos de tiempo.

202. En este contexto, la Comisión también tomó nota con satisfacción de que en la *Argentina* ⁴⁸⁷ se habían eliminado las disposiciones que restringían la libre negociación colectiva al exigir para la validez de los convenios colectivos de nivel superior al de empresa, la homologación del Ministerio de Trabajo. También tomó nota con satisfacción de que, en *Singapur* ⁴⁸⁸, se había derogado una disposición según la cual en determinadas empresas nuevas era preciso solicitar la aprobación del ministro competente si las prestaciones relativas a la licencia anual y la licencia de enfermedad estipuladas en el convenio colectivo eran más favorables que las establecidas en la

⁴⁸² Estudio General, 1994, párr. 251.

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ Entre los países en los que pueden anularse las disposiciones de los convenios colectivos por tales motivos cabe citar los siguientes: *Brasil* – CEACR, observación, 2010 (art. 623 de la Consolidación de las Leyes del Trabajo); *Egipto* – CEACR, observación, 2011 (art. 154 del Código del Trabajo); *Papua Nueva Guinea* – CEACR, observación, 2011 (art. 51 del sexto (final) proyecto de ley de relaciones laborales); *Yemen* – CEACR, observación, 2011 (arts. 32, 6, y 34, 2), del Código del Trabajo); y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011 (arts. 78 y 79 de la Ley del Trabajo).

⁴⁸⁵ Véase, por ejemplo, *Filipinas* – CEACR, observación, 2011.

⁴⁸⁶ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011 (art. 3 de la ley núm. X, de 1974 (fijación de las tasas salariales y otras condiciones de empleo en el sector público)), y *Rwanda* – CEACR, observación, 2011 (art. 121 del Código del Trabajo).

⁴⁸⁷ *Argentina* – CEACR, observación, 2005.

⁴⁸⁸ *Singapur* – CEACR, observación, 2005.

legislación, y de que en *Zimbabwe*⁴⁸⁹ se derogaron las disposiciones que preveían la exigencia de que los convenios colectivos fueran sometidos a la aprobación ministerial, con el fin de garantizar que sus disposiciones fueran justas para los consumidores, para el público en general y para cualquier otra parte en el convenio colectivo. La Comisión también tomó nota con satisfacción de que con arreglo a la nueva legislación de la *República Unida de Tanzania*⁴⁹⁰ se suprimía la potestad del Tribunal de Trabajo de rechazar el registro de un convenio colectivo por no hallarse en conformidad con la política económica del Gobierno, y de que en la *República Árabe Siria*⁴⁹¹ se ha derogado la disposición que facultaba a las autoridades para negarse a aprobar un convenio colectivo o a anular las cláusulas que pudieran ser perjudiciales para los intereses económicos del país.

203. *La consideración del interés público.* Si bien la facultad discrecional de las autoridades para aprobar los convenios colectivos es contraria al principio de la negociación colectiva, la Comisión admite que las autoridades públicas establezcan mecanismos de debate e intercambio de opiniones para alentar a las partes en la negociación colectiva a tomar voluntariamente en cuenta consideraciones que atañen a la política económica y social del gobierno y la preservación del interés general. En caso de conflicto, podría someterse el caso, por ejemplo, a dictamen y recomendación de un organismo paritario apropiado, dándose por supuesto, sin embargo, que la decisión final debería incumbir a las partes⁴⁹².

204. *Privatización y cierre empresarial.* La Comisión considera que la reestructuración o la privatización de una empresa no debería conllevar de por sí la extinción automática de las obligaciones dimanantes del convenio colectivo vigente, y que las partes deberían poder adoptar una decisión al respecto y participar en el proceso correspondiente a través de la negociación colectiva⁴⁹³. Además, en caso de cierre empresarial, deberían seguir siendo aplicables las cláusulas pertinentes de los convenios en vigor, en particular en relación con las prestaciones e indemnizaciones. Tal como se destaca en el Pacto Mundial para el Empleo, para «evitar que se desate una espiral descendente en las condiciones laborales y sustentar la recuperación, es especialmente importante» insistir en «el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva» como mecanismo que propicia «un diálogo social productivo en tiempos de mayor tensión social, tanto en la economía informal como en la economía formal»⁴⁹⁴.

205. *Intervención de organizaciones de nivel superior.* La injerencia, prevista en la legislación, de organizaciones de nivel superior en el proceso de negociación colectiva emprendido por organizaciones de nivel inferior es incompatible con la autonomía de la que deben gozar las partes en la negociación⁴⁹⁵. Lo mismo cabe decir del requisito por el

⁴⁸⁹ *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2007. No se ha derogado la disposición que autoriza a someter un convenio a la aprobación ministerial si fuera o se hubiera vuelto desmedido o injusto, en relación con los respectivos derechos de las partes.

⁴⁹⁰ *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2005.

⁴⁹¹ *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2002.

⁴⁹² Estudio General, 1994, párrs. 252 y 253.

⁴⁹³ *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁴⁹⁴ *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, adoptado por la CIT en su 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párr. 14, 1), ii).

⁴⁹⁵ *Egipto* – CEACR, observación, 2011.

que se obliga a las organizaciones a estar afiliadas a una organización nacional para poder suscribir convenios a nivel de sector o de rama ⁴⁹⁶.

206. *Examen de la constitucionalidad de las cláusulas de los convenios.* Por último, a juicio de la Comisión, salvo los casos de infracción grave de derechos constitucionales por parte de ciertas cláusulas convencionales (por ejemplo, si establecen la discriminación salarial en función del sexo), la negociación colectiva, como instrumento de paz social, no puede someterse, so pena de perder su prestigio y su utilidad, a un escrutinio recurrente de su constitucionalidad ⁴⁹⁷.

207. La Comisión estima que si las autoridades cuestionaran de manera casi sistemática las prestaciones concedidas a los trabajadores del sector público aduciendo motivos de «racionalidad» o «proporcionalidad» con miras a su anulación (por estimarlas, por ejemplo, demasiado onerosas), estarían poniendo en grave peligro la propia institución de la negociación colectiva y le restarían importancia en la solución de los conflictos colectivos. Sin embargo, si el convenio colectivo comporta disposiciones contrarias a los principios fundamentales (por ejemplo de no discriminación) la autoridad judicial podría anular tales disposiciones invocando una norma superior.

Negociación de buena fe

208. *El principio de la negociación de buena fe, derivado del artículo 4 del Convenio, se traduce en la práctica en varias obligaciones para las partes interesadas, a saber: i) reconocer las organizaciones representativas; ii) procurar llegar a un acuerdo; iii) mantener negociaciones verdaderas y constructivas; iv) evitar demoras injustificadas en las negociaciones, y v) respetar mutuamente los compromisos adquiridos y los resultados obtenidos mediante la negociación.* Por lo general, la apreciación del cumplimiento de la obligación de las partes de negociar de buena fe y de sus consecuencias suele confiarse a jurisdicciones especializadas, y diversas legislaciones establecen sanciones contra los empleadores que se niegan a reconocer los sindicatos representativos, actitud que puede considerarse como práctica desleal de trabajo ⁴⁹⁸. La Comisión considera que este enfoque no es contrario al Convenio núm. 98.

Trabajadores cubiertos por la negociación colectiva

209. Salvo en el caso de las organizaciones que representan categorías de trabajadores que puedan quedar al margen del ámbito de aplicación del Convenio, como las fuerzas armadas, la policía y los funcionarios públicos empleados en la administración del Estado, el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva tiene un alcance general y de él deberían disfrutar todas las demás organizaciones de trabajadores en el sector público y en el privado. Sin embargo, el reconocimiento de este derecho en la legislación y en la práctica sigue siendo limitado o inexistente en determinados países. Esta situación ha llevado a la Comisión a recordar que el derecho a la negociación colectiva también debería ser aplicable a las organizaciones que representan a las

⁴⁹⁶ Bulgaria – CEACR, observación, 2011 (art. 51, b), 1) y 2), del Código del Trabajo).

⁴⁹⁷ Costa Rica – CEACR, observación, 2010.

⁴⁹⁸ Estudio General, 1994, párr. 243. Por ejemplo, en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Nueva Zelandia indica que «el Organismo de Relaciones Laborales y el Tribunal de lo Laboral podrán tener en cuenta un código aprobado de buena fe para determinar si los empleadores y los sindicatos han actuado mutuamente de buena fe durante la negociación colectiva. Podrán aplicarse sanciones en algunas circunstancias por faltas al principio de buena fe, en particular cuando esto suponga un perjuicio para la negociación colectiva».

siguientes categorías de trabajadores: el personal de establecimientos penitenciarios ⁴⁹⁹, los bomberos ⁵⁰⁰, la gente de mar ⁵⁰¹, trabajadores por cuenta propia y trabajadores temporarios ⁵⁰², los trabajadores en régimen de subcontratación o de externalización ⁵⁰³, los aprendices, los trabajadores no residentes y los trabajadores a tiempo parcial ⁵⁰⁴, los trabajadores portuarios ⁵⁰⁵, los trabajadores del sector agrícola ⁵⁰⁶, los trabajadores de organizaciones religiosas o caritativas ⁵⁰⁷, los trabajadores domésticos, los trabajadores de las zonas francas industriales y los trabajadores migrantes ⁵⁰⁸. La Comisión también subraya que debería reconocerse el derecho a la negociación colectiva del personal docente y directivo de instituciones educativas, así como al personal que ejerza funciones técnicas y de administración en el sector educativo ⁵⁰⁹. A este respecto, la Comisión observó recientemente con satisfacción que se reconoce con carácter universal el derecho a la negociación colectiva de todos los trabajadores en las Constituciones políticas del *Estado Plurinacional de Bolivia* ⁵¹⁰ y *Kenya* ⁵¹¹, así como las enmiendas al Código del Trabajo de *Chile* ⁵¹² por las que la negociación colectiva se hace accesible a los trabajadores temporarios y ocasionales. También ha tomado nota con interés de la decisión del Tribunal Superior de Quebec (Canadá) ⁵¹³, en la que se declaraban inconstitucionales la ley modificatoria de la Ley relativa a los Servicios de Salud y Servicios Sociales y la ley modificatoria de la Ley relativa a los Centros de la Infancia Preescolar y demás servicios destinados a la guarda de niños, por cuanto contradecían la Carta de Derechos y Libertades del Canadá. Como consecuencia de esa decisión, se establecieron normas para el reconocimiento de las asociaciones que representan ese sector y normas de negociación colectiva entre esas asociaciones y el Gobierno.

⁴⁹⁹ Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, observación, 2010; *Kiribati* – CEACR, observación, 2011; *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Seychelles* – CEACR, observación, 2011, y *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁰⁰ Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, observación, 2010, y *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁵⁰¹ Véanse, por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2010 (marina mercante); *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Islandia* – CEACR, observación, 2010; *Madagascar* – CEACR, observación, 2011, y *Panamá* – CEACR, observación, 2011 (sector pesquero).

⁵⁰² Véanse, por ejemplo, *Senegal* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁵⁰³ Véanse, por ejemplo, *Ecuador* – CEACR, observación, 2010, y *Países Bajos* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁰⁴ Véase, por ejemplo, *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁵⁰⁵ Véase, por ejemplo, *Guinea-Bissau* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ Véase, por ejemplo, *Etiopía* – CEACR, observación, 2010.

⁵⁰⁸ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Eritrea* – CEACR, observación, 2011, y *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁵⁰⁹ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, observación, 2011; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010, y *Lesotho* – CEACR, observación y solicitud directa, 2011.

⁵¹⁰ *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010.

⁵¹¹ *Kenya* – CEACR, observación, 2011.

⁵¹² *Chile* – CEACR, observación, 2002.

⁵¹³ *Canadá* – CEACR, observación, Convenio núm. 87, 2010.

210. Finalmente, en cuanto a las federaciones y confederaciones ⁵¹⁴, la Comisión considera que toda restricción o prohibición del derecho de negociación colectiva sería contraria al *artículo 4* del Convenio ⁵¹⁵.

El sector público y la administración pública

211. La negociación colectiva en la función pública reviste características especiales que se dan, en mayor o menor medida, en casi todos los países y se deben principalmente a la doble responsabilidad que incumbe al Estado como empleador y como autoridad legislativa y último responsable ante el electorado de la asignación y la gestión de sus recursos. En este sentido, la Comisión tomó nota con interés de la sentencia *Health Services and Support* del Tribunal Supremo del Canadá, de 2007, en la que se confirma que la libertad sindical garantizada por el artículo 2, *d)*, de la Carta de Derechos y Libertades del Canadá incluye el derecho de negociación colectiva de los empleados del sector público ⁵¹⁶.

212. En algunos países donde la legislación regula exhaustivamente todas o parte de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, se considera que la condición de funcionario público es incompatible con cualquier idea de negociación colectiva y de libertad sindical. En otros países se han instaurado sistemas que permiten conciliar la condición de funcionario con la negociación colectiva. Por ejemplo, en *España*, las cuestiones que deben ser necesariamente reglamentadas en la legislación (materias reservadas a la legislación) pueden ser objeto de un convenio colectivo entre las autoridades públicas y las organizaciones sindicales del funcionariado que prevea la presentación por las autoridades, de un proyecto de ley de enmienda a la legislación sobre esas cuestiones. En este contexto, **la Comisión recuerda que sólo «los funcionarios públicos empleados en la administración del Estado» pueden quedar al margen del ámbito de aplicación del Convenio ⁵¹⁷, pero que la negociación colectiva puede ser objeto de modalidades particulares en relación con esta categoría de funcionarios.** En la práctica, como ha podido confirmarse a lo largo de los años, existe una tendencia general a reconocer el derecho a la negociación colectiva en el sector público, inclusive el de los funcionarios, ya sea en la legislación o en la práctica. Sin embargo, puede ocurrir que no sean obstáculos de tipo legislativo, sino más bien consideraciones prácticas las que impidan a los funcionarios ejercer el derecho de negociación colectiva (por ejemplo, en el caso de que las autoridades no reconozcan a una organización sindical por una presunta mora electoral (no realización de elecciones al término del mandato de las juntas directivas de las organizaciones de personal de la función pública) ⁵¹⁸.

213. En los últimos años, la Comisión se ha felicitado por diversos progresos en este aspecto. Entre otras cosas, tomó nota con satisfacción de que en la Constitución de

⁵¹⁴ Véanse, por ejemplo, *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Uganda* – CEACR, observación, 2010.

⁵¹⁵ Estudio General, 1994, párr. 249.

⁵¹⁶ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. British Columbia* [2007] 2 R.C.S. 391.

⁵¹⁷ La situación de la administración pública se trata en el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (núm. 151) y en la Recomendación (núm. 159), ambos de 1978, en términos semejantes a los empleados en el Convenio núm. 98.

⁵¹⁸ *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011. La Comisión solicitó al Gobierno que garantizase que estas organizaciones pudieran realizar sus elecciones sindicales sin injerencia alguna del Consejo Nacional Electoral (que no es un órgano judicial y que puede actuar antes cualquier recurso presentado por un número reducido de trabajadores y paralizar la validez de las elecciones).

*Turquía*⁵¹⁹ se reconoce el derecho de «los funcionarios públicos y otros empleados del sector público» a celebrar convenios colectivos; de que en *Colombia*⁵²⁰ y *Uruguay*⁵²¹ se promulgaron leyes específicas sobre la negociación colectiva en el sector público; de que en *Lesotho*⁵²² y *Botswana*⁵²³ se reconoció el derecho de los funcionarios públicos a la negociación colectiva y de que, en el *Japón*, la actual reforma legislativa, permitiría someter varias cuestiones a negociación colectiva en las empresas públicas⁵²⁴. Finalmente, la Comisión celebró que la Corte Suprema de Justicia de *Costa Rica*⁵²⁵ reconociese la constitucionalidad de los convenios colectivos en el sector público y haya concluido que permitir la negociación colectiva debería ser la norma y restringirla la excepción. Sin embargo, otros muchos países siguen sin garantizar plenamente el derecho de las organizaciones de funcionarios públicos y empleados públicos que no desempeñan funciones en la administración del Estado a negociar sus salarios y otras condiciones de trabajo de conformidad con lo establecido en el Convenio⁵²⁶, o sólo otorgan a los funcionarios públicos el derecho de consulta, pero no el de negociación, en materia de condiciones de empleo⁵²⁷.

214. *Negociación paritaria o tripartita.* De manera general, el Convenio fomenta la negociación paritaria vde las condiciones de empleo, es decir, entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por un lado, y las organizaciones de trabajadores, por otro. Sin embargo, la Comisión reconoce que el tripartismo, que supone incluir a las autoridades públicas, puede ser adecuado para resolver cuestiones de mayor alcance, como la elaboración de leyes o políticas económicas y sociales. La presencia del Gobierno también puede estar justificada si un convenio colectivo general se limita a fijar la cuantía del salario mínimo, pero la negociación de las demás condiciones de empleo debe llevarse a cabo en un contexto bipartito y las partes deben tener plena

⁵¹⁹ *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

⁵²⁰ *Colombia* – CEACR, observación, 2010.

⁵²¹ *Uruguay* – CEACR, observación, 2011.

⁵²² *Lesotho* – CEACR, observación, 2006.

⁵²³ *Botswana* – CEACR, observación, 2005.

⁵²⁴ En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno del *Japón* indica que está definiendo un sistema para conceder el derecho a concluir convenios colectivos en el sector público.

⁵²⁵ *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010 (varias decisiones unánimes (Sala II de la Corte Suprema de Justicia)).

⁵²⁶ Véanse, por ejemplo, *Bulgaria* – CEACR, observación, 2010; *Burundi* – CEACR, observación, 2011; *Camboya* – CEACR, observación, 2011; *Chile* – CEACR, observación, 2010; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Eritrea* – CEACR, observación, 2011; *Guinea-Bissau* – CEACR, observación, 2011; *Guinea Ecuatorial* – CEACR, observación, 2011; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *Japón* – CEACR, observación, Convenio núm. 87, 2010; *Liberia* – CEACR, observación, 2011; *Madagascar* – CEACR, observación, 2011; *Malasia* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, observación, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011; *República Unida de Tanzania (Zanzibar)* – CEACR, observaciones, 2009 y 2010, y solicitud directa, 2007; *Uganda* – CEACR, observación, 2011; *Uzbekistán* – CEACR, observación, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación y solicitud directa, 2010.

⁵²⁷ Véanse, por ejemplo, *China (Región Administrativa Especial de Hong Kong)* – CEACR, observación, 2010. Además, en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de los Estados Unidos indica que por la orden presidencial núm. 13522, firmada en diciembre de 2009, se creó el Consejo Nacional sobre Relaciones entre Trabajadores y Dirección para asesorar al Presidente en materia de relaciones entre trabajadores y dirección en la rama ejecutiva. Se exige que todas las agencias federales creen foros de trabajadores y dirección, y se establecen proyectos piloto en los que determinados departamentos ejecutivos elegirán negociar sobre determinadas cuestiones permitidas. La experiencia acumulada mediante esos proyectos se recopilará en un informe con recomendaciones para el proceso de negociación de los trabajadores federales.

autonomía a este respecto para que el contenido de los convenios resultantes no dependa de la orientación política de los sucesivos gobiernos.

Contenido de las negociaciones colectivas

215. En los Convenios núms. 98, 151 y 154 y en la Recomendación núm. 91 se centra el contenido principal de la negociación colectiva en las condiciones de trabajo y empleo, así como en la regulación de las relaciones entre los empleadores y los trabajadores y sus respectivas organizaciones. ***El concepto de «condiciones de trabajo» no sólo comprende las condiciones de trabajo tradicionales (jornada de trabajo, horas extraordinarias, períodos de descanso, salarios, etc.), sino también las cuestiones que las partes decidan contemplar libremente, como las que suelen incluirse en el ámbito de las condiciones de empleo en sentido estricto (ascensos, traslados, supresión de puestos sin preaviso, etc.).*** En la práctica, pese a que las condiciones de trabajo siguen siendo aspectos fundamentales de la mayoría de los convenios colectivos, la variedad de temas que en ellos se abordan ha ido ampliándose y refleja la evolución de las relaciones laborales. Es cada vez más frecuente que en los convenios se traten cuestiones como, por ejemplo, el número de personas contratadas, la seguridad y la salud, los procesos de reestructuración, la formación, la discriminación y las prestaciones complementarias de seguridad social. Los convenios también sirven a veces para institucionalizar procedimientos de recurso o mecanismos de solución de conflictos, y para prevenir huelgas. Por último, también pueden utilizarse, cuando sea conveniente, para que se tomen disposiciones en beneficio de los trabajadores, en particular en aras de su bienestar en el trabajo (médicos de empresa, economatos, contratos de préstamo, ayuda al alojamiento, etc.)⁵²⁸. Independientemente del contenido de las negociaciones, la Comisión estima que las medidas adoptadas unilateralmente por las autoridades para restringir la gama de temas que pueden ser objeto de negociación son, por lo general, incompatibles con el Convenio⁵²⁹; un método particularmente adecuado para remediar este género de situaciones puede ser la consulta tripartita a efectos de establecer, de común acuerdo, las líneas directrices en esta materia⁵³⁰.

216. Los órganos de control han admitido algunas restricciones en relación con los temas que pueden ser objeto de negociación colectiva. Han determinado, por ejemplo, que las prerrogativas en materia de gestión propias de los empleadores (como la asignación de tareas y la contratación de personal) podrían excluirse de las cuestiones negociables. Además, cabría prohibir determinados temas por motivos de orden público, como las cláusulas discriminatorias, las cláusulas de seguridad sindical y las cláusulas que sean contrarias al nivel mínimo de protección contemplado en la legislación. El Comité de Libertad Sindical también ha determinado que «existen ciertas cuestiones que corresponden, evidentemente, de modo primordial o esencial, a la dirección y

⁵²⁸ Por ejemplo, en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de los Estados Unidos indica que además de las disposiciones contra la discriminación antisindical, en muchos convenios colectivos se prevé un arbitraje definitivo y vinculante, en caso de reclamaciones en el lugar de trabajo por un tercero neutral, así como que los empleadores y los sindicatos signatarios presenten información para su distribución entre las partes a fin de facilitar futuras tentativas de negociación colectivas, y que los empleadores paguen un salario a los trabajadores de las unidades de negociación por el tiempo invertido en «tareas oficiales» de apoyo a los derechos establecidos por el convenio resultante de la negociación colectiva.

⁵²⁹ Véanse, por ejemplo, *Croacia* – CEACR, observación, 2010, y *Fiji* – CEACR, observación, 2010.

⁵³⁰ Estudio General, 1994, párr. 250.

funcionamiento de los asuntos del gobierno» que pueden considerarse de modo razonable fuera del alcance de la negociación ⁵³¹.

217. La Comisión considera que en la práctica si las partes lo deciden, debería ser posible incluir en las negociaciones cuestiones relativas al traslado, el despido y la reintegración, de modo que no se regulen únicamente en la legislación ⁵³², y hacer lo propio con las cuestiones relativas a la deducción de las cuotas sindicales ⁵³³ y a las facilidades a los representantes sindicales.

Pensiones o planes complementarios de jubilación y salarios en la administración pública

218. La inclusión en el ámbito de la negociación colectiva de cuestiones relativas a las pensiones y los planes complementarios de jubilación hace que surjan dificultades específicas en relación con las consecuencias macroeconómicas que pueden derivarse de las modificaciones en el sistema de la seguridad social en materia de pensiones complementarias en el ámbito de la función pública. Dado que ha tenido que abordar este asunto en el contexto de situaciones nacionales particulares, la Comisión ha fundado parcialmente su examen en las decisiones del Comité de Libertad Sindical. De este modo la Comisión ha compartido la opinión de este Comité según la cual los planes de pensiones complementarias pueden considerarse legítimamente prestaciones que cabe someter a la negociación colectiva ⁵³⁴.

219. En lo relativo a los salarios de la administración pública, la Comisión considera que **los funcionarios públicos que no estén empleados en la administración del Estado deberían poder negociar colectivamente sus condiciones salariales y que una mera consulta con los sindicatos interesados no basta para satisfacer las prescripciones del Convenio al respecto** ⁵³⁵. Sin embargo, las singularidades de la administración pública antes señaladas hacen necesario cierto grado de flexibilidad, sobre todo porque los presupuestos del Estado deben ser aprobados por el Parlamento. En la práctica, en muchos países, la negociación salarial para la administración pública se realiza de manera separada a la negociación de otras condiciones de trabajo y muchas veces tiene por objeto la determinación de porcentajes generales para toda la administración. La Comisión estima que son compatibles con el Convenio las disposiciones legislativas que habilitan a la autoridad competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, o establecer una «asignación» presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa, o incluso las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras el derecho de participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva. Es fundamental, sin

⁵³¹ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párrs. 920 a 922. Se trata en particular del número de personal o los departamentos que se ven afectados por las dificultades financieras, así como la determinación de las líneas generales de la política de la enseñanza.

⁵³² Véase, por ejemplo, *Malasia* – CEACR, observación, 2011 (relativa al art. 13, párr. 3, de la Ley de Relaciones Laborales, 1967).

⁵³³ *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁵³⁴ Véanse, por ejemplo, *Colombia* – CEACR, observación, 2010 (el acto legislativo núm. 01, de 2005, limita el derecho a desarrollar una negociación colectiva sobre las pensiones); *Grecia* – CEACR, observación, 2010 (la ley núm. 1876/1990 dispone que las cuestiones relativas a la jubilación quedan excluidas del ámbito de aplicación de los convenios colectivos), y *Filipinas* – CEACR, observación, 2011 (las cuestiones relativas a las pensiones de jubilación no son negociables).

⁵³⁵ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2009.

embargo, que los trabajadores y sus organizaciones puedan participar plenamente en la determinación de este marco global de negociación, lo que implica, en particular, que dispongan de todas las informaciones financieras, presupuestarias o de otra naturaleza al respecto ⁵³⁶.

220. No sucede lo mismo con las disposiciones que, motivadas por la situación económica de un país, imponen unilateralmente una «congelación de salarios» o un porcentaje de aumento salarial determinado, excluyendo toda posibilidad de negociación. Si bien la Comisión es plenamente consciente de las graves dificultades de tipo financiero y presupuestario que enfrentan los gobiernos, estima que las autoridades deberían dar preferencia, dentro de lo posible, a la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios públicos. La Comisión estima asimismo que son admisibles *las limitaciones impuestas por las autoridades al contenido de los futuros convenios colectivos, sobre todo en materia salarial, en cumplimiento de las políticas de estabilización económica o de ajuste estructural que resulten necesarias, a condición de que se celebre una consulta previa al respecto con las organizaciones de trabajadores y empleadores, y de que esas restricciones: i) se apliquen como medida de excepción; ii) se limiten a lo indispensable; iii) no sobrepasen un período razonable, y iv) vayan acompañadas de garantías destinadas a proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados, y particularmente de aquellos que pueden resultar más afectados* ⁵³⁷. En la práctica, aunque ciertos Estados siguen excluyendo los salarios del ámbito de la negociación colectiva en la administración pública ⁵³⁸, la Comisión se ha congratulado de los avances logrados en otros países, como Kiribati ⁵³⁹, ex República Yugoslava de Macedonia ⁵⁴⁰ y Mauricio ⁵⁴¹.

221. En términos generales, la Comisión destaca la importancia de enriquecer en muchos países el contenido de las negociaciones colectivas y de velar por que no se limite a cuestiones salariales, como aún sucede demasiado a menudo. Es interés tanto de los trabajadores como de los empleadores negociar conjuntamente otros aspectos de las relaciones laborales, en particular cuestiones vinculadas a la formación y la promoción profesionales, los mecanismos de solución de conflictos y las medidas de lucha contra la discriminación, así como las cuestiones relativas al acoso en el trabajo y la conciliación de la vida familiar y la laboral.

Nivel de la negociación colectiva

222. En virtud de lo establecido en el párrafo 4, 1), de la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), «en caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, y en particular a nivel del establecimiento, de la empresa, de la rama de actividad, de la industria y a nivel regional o nacional». En varias ocasiones, *la Comisión recordó que es preciso garantizar que la negociación colectiva*

⁵³⁶ Estudio General, 1994, párr. 263.

⁵³⁷ Estudio General, 1994, párr. 260. Véanse, por ejemplo, Grecia – CEACR, observación, 2011, y Rumania – CEACR, observación, 2011.

⁵³⁸ Véanse, por ejemplo, Burundi – CEACR, observación, 2011; Filipinas – CEACR, observación, 2011, y Rumania – CEACR, observación, 2011.

⁵³⁹ Kiribati – CEACR, observación, 2011.

⁵⁴⁰ Ex República Yugoslava de Macedonia – CEACR, solicitud directa, 2005.

⁵⁴¹ Mauricio – CEACR, observación, 2011.

*pueda desarrollarse en cualquier nivel, tanto en el plano nacional*⁵⁴² *como en el empresarial. También deben poder desarrollarla las federaciones y las confederaciones*⁵⁴³. *Por consiguiente, una legislación que imponga unilateralmente el nivel de la negociación colectiva o lo fije imperativamente plantea problemas de incompatibilidad con el Convenio.* En la práctica, se trata de una cuestión que incumbe sobre todo a las partes; éstas, en inmejorable posición para decidir cuál es el nivel más adecuado para llevar a cabo la negociación, podrían incluso adoptar, si así lo desearan, un sistema mixto de acuerdos marco, complementados por convenios en el ámbito local o acuerdos de empresa⁵⁴⁴. La Comisión tomó nota de que se había introducido la posibilidad de la negociación colectiva en todos los niveles en *Argentina*⁵⁴⁵.

223. *Coordinación de los niveles de negociación.* En los países donde la negociación colectiva se desarrolla en varios planos, las partes negociadoras deberían velar por que exista coordinación entre ellos⁵⁴⁶. La Comisión acepta tanto los sistemas que dejan a los convenios colectivos la determinación de su coordinación como los que se caracterizan por la existencia de disposiciones legales que distribuyen los temas entre convenios, que dan primacía a un nivel determinado o que adoptan el criterio de la norma más favorable para los trabajadores. En caso de existir diferencias persistentes en cuanto al nivel de negociación, el Comité de Libertad Sindical ha estimado que es mejor establecer un sistema de común acuerdo entre las partes que permita tener en cuenta los intereses y los puntos de vista de todos los interesados, en vez de solicitar una decisión judicial para determinar un nivel concreto de negociación. No obstante, si se decide que esta cuestión corresponde a un órgano independiente, el Comité de Libertad Sindical ha determinado que el órgano en cuestión debe ser verdaderamente independiente⁵⁴⁷.

Reconocimiento de organizaciones a los fines de la negociación colectiva

Medios de reconocimiento

224. En virtud del *artículo 4* del Convenio, el derecho a la negociación colectiva corresponde a las organizaciones de trabajadores y a los empleadores y sus organizaciones. Por tanto, el reconocimiento por el empleador de los principales sindicatos representados en la empresa o la unidad de negociación colectiva, o del más representativo de ellos, constituye la base misma de todo procedimiento de negociación colectiva a nivel de cada establecimiento⁵⁴⁸. En consecuencia, *la negativa injustificada a reconocer las organizaciones más representativas, o la imposición del requisito de un porcentaje elevado de representatividad para el reconocimiento de un agente de negociación colectiva, puede dificultar la promoción y el desarrollo de una*

⁵⁴² Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2010, y *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, observación, 2010.

⁵⁴³ Véanse, por ejemplo, *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uganda* – CEACR, observación, 2010.

⁵⁴⁴ Estudio General, 1994, párr. 249.

⁵⁴⁵ *Argentina* – CEACR, observación, 2002.

⁵⁴⁶ Párr. 4, 2), de la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

⁵⁴⁷ Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2375 (*Perú*), 338.º informe, párr. 1226; y caso núm. 2326 (*Australia*), 338.º informe, párr. 457 (el Comité de Libertad Sindical solicitó al Gobierno que adoptara las medidas necesarias para que la determinación del nivel de negociación quedara a discreción de las partes y no viniera impuesta por la legislación o por una decisión de la autoridad administrativa o la jurisprudencia de la autoridad administrativa laboral).

⁵⁴⁸ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 953.

negociación colectiva libre y voluntaria en el sentido del Convenio ⁵⁴⁹. La determinación de los criterios para designar a los agentes de negociación es, por lo tanto, una cuestión fundamental. Aunque la Comisión admite cierto grado de flexibilidad, considera que, como mínimo, en caso de controversia, la determinación de los agentes de negociación debería efectuarla un órgano que ofrezca todas las garantías de independencia y objetividad, que se funde sobre un criterio doble: el de la representatividad y el de la independencia ⁵⁵⁰.

Derechos de los sindicatos minoritarios

225. En opinión de la Comisión, tanto los sistemas de negociación colectiva que garantizan derechos exclusivos al sindicato más representativo, como los sistemas en virtud de los cuales varios sindicatos de una empresa o de una unidad de negociación pueden concluir diferentes convenios colectivos, son compatibles con los principios de la libertad sindical. A su juicio, también son compatibles con esos principios los sistemas donde los convenios colectivos concluidos por la organización representativa únicamente se aplican a las partes signatarias y a sus afiliados (y no al conjunto de los trabajadores), y la práctica opuesta, es decir la situación en la que todos los trabajadores de una unidad de negociación están cubiertos por el convenio colectivo.

226. La Constitución de la OIT consagra el concepto de «organizaciones más representativas» (párrafo 5 del artículo 3) y en el mismo sentido el mero hecho de que una legislación establezca distinciones entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás no constituye, en sí, un motivo de crítica. Aun así, es preciso evitar que, como consecuencia de dicha distinción, se confieran a las organizaciones más representativas otros privilegios que vayan más allá de la prioridad en materia de representación en la negociación colectiva, la consulta por el gobierno o aun la designación de delegados ante los organismos internacionales ⁵⁵¹. Dicho de otro modo, esta distinción no debería tener por efecto privar a los sindicatos que no están reconocidos como los más representativos (organizaciones «minoritarias») de los medios esenciales para defender los intereses de sus miembros, organizar su administración y sus actividades, y elaborar sus programas. Por consiguiente, sea cual fuere el umbral de representatividad que se haya elegido, ***si bien es aceptable que el sindicato que represente a la mayoría o a un alto porcentaje de los trabajadores en una unidad de negociación goce de derechos de negociación preferentes o exclusivos, la Comisión considera que en los casos en que ningún sindicato cumpla esas condiciones, o que no goce de esos derechos exclusivos, los sindicatos minoritarios deberían, al menos, poder concluir un convenio colectivo o directo en nombre de sus propios afiliados.***

227. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción del reconocimiento de los sindicatos minoritarios a los fines de la negociación colectiva en *Fiji* ⁵⁵² (desde entonces la situación sindical en este país se ha deteriorado gravemente), y de la legislación en *Swazilandia* ⁵⁵³, que actualmente prevé que cuando en un empresa los trabajadores estén representados por más de dos sindicatos cuyo número de miembros respectivo no agrupe, por lo menos, al 50 por ciento de los trabajadores que reúnan los requisitos para afiliarse al sindicato, el empleador deberá otorgar los derechos de negociación colectiva a dichos sindicatos para que negocien en nombre de sus propios afiliados.

⁵⁴⁹ Hungría – CEACR, observación, 2011.

⁵⁵⁰ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 967.

⁵⁵¹ Estudio General, 1994, párr. 239.

⁵⁵² *Fiji* – CEACR, observación, 2004.

⁵⁵³ *Swazilandia* – CEACR, observación, 2011.

Procedimiento de reconocimiento y criterios de representatividad

228. Con respecto a los criterios que deben aplicarse para determinar la representatividad de las organizaciones a los fines de la negociación colectiva, la Comisión hace hincapié en la importancia de garantizar, en caso de controversia, que esos criterios sean objetivos, precisos y que estén preestablecidos a fin de evitar cualquier parcialidad o abuso. Además, esa determinación debería llevarse a cabo, de acuerdo con un procedimiento que confiera garantías de imparcialidad, por un órgano independiente en que las partes confíen, y sin injerencia política. Así pues, los gobiernos deberían guiarse exclusivamente por el criterio de la representatividad en sus relaciones con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Por lo demás, cabe admitir tanto los sistemas de reconocimiento «obligatorio» de organizaciones sindicales — en los que el empleador debe reconocer, bajo ciertas condiciones, la existencia del o de los sindicatos establecidos — como aquellos que prevén un sistema de reconocimiento «facultativo». No obstante, en el último caso, se invita a las autoridades públicas a que alienten a los empleadores a reconocer a los sindicatos que puedan probar su representatividad. Por último, el reconocimiento puede ser igualmente de carácter «voluntario», cuando esté previsto en un acuerdo bipartito o tripartito, o si corresponde a una práctica bien establecida ⁵⁵⁴.

229. En los casos en que la legislación nacional prevea la aplicación de un procedimiento obligatorio para el reconocimiento de los sindicatos como agentes negociadores exclusivos, la Comisión considera que deberían observarse ciertas garantías, a saber: i) la concesión del certificado de reconocimiento por un órgano independiente; ii) la elección de la organización representativa a través del voto de la mayoría de los trabajadores de las unidades de negociación interesadas; iii) el derecho de toda organización que, en una elección previa, no haya logrado obtener un número suficiente de votos a solicitar una nueva votación después de transcurrido un período determinado; y iv) el derecho de una nueva organización no certificada a solicitar una nueva votación después de que haya transcurrido un período razonable ⁵⁵⁵. Finalmente, en los casos en que la legislación nacional estipula que sólo los sindicatos registrados pueden ser reconocidos como agentes negociadores, se debe velar por que los requisitos exigidos para la inscripción en el registro no sean excesivos so pena de obstaculizar gravemente el desarrollo de la negociación colectiva.

230. En la práctica, una de las principales dificultades identificadas por la Comisión en este ámbito es la incompatibilidad de los criterios aplicados por los Estados para determinar las organizaciones que pueden participar en la negociación colectiva con los requisitos de precisión y objetividad establecidos por la Comisión ⁵⁵⁶. También otros elementos pueden generar riesgo de parcialidad o abuso, como, por ejemplo los sistemas que permiten a terceros formular objeciones durante el procedimiento de reconocimiento de un sindicato ⁵⁵⁷, los sistemas que requieren que el sindicato considerado sea objeto de un «control de la competencia» para determinar si la mayoría de la clase de trabajadores de la empresa está afiliada a dicho sindicato ⁵⁵⁸, o los sistemas que mencionan por su nombre en la legislación a las organizaciones que deben formar parte de los órganos de

⁵⁵⁴ Estudio General, 1994, párrs. 238 a 240.

⁵⁵⁵ Estudio General, 1994, párr. 240.

⁵⁵⁶ Véanse, por ejemplo, *Ghana* – CEACR, observación, 2010; *Madagascar* – CEACR, observación, 2011; *Malasia* – CEACR, observación, 2011; *República Unida de Tanzania (Zanzíbar)* – CEACR, observación, 2011, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁵⁷ Véase, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, observación, 2011 (art. 1 del Prakas núm. 13 de 2004).

⁵⁵⁸ Véase, por ejemplo, *Malasia* – CEACR, observación, 2011.

diálogo, en vez de referirse en términos generales a las organizaciones «más representativas»⁵⁵⁹. En algunos casos, la Comisión solicita que se proporcione información sobre todas las sanciones aplicadas contra los empleadores que se hayan opuesto a las pautas de las autoridades en materia de reconocimiento⁵⁶⁰.

231. *Conflictos en materia de representatividad.* La resolución de conflictos relacionados con la representatividad debería lograrse preferiblemente mediante una votación. La Comisión recordó recientemente la importancia de que se incorporase a la legislación, la obligación formal de celebrar una votación a fin de determinar la representatividad sindical en el contexto de una situación nacional en la que un árbitro podía decidir, que se celebre una votación únicamente cuando ella o él lo considere apropiado⁵⁶¹. Asimismo, solicitó que se enmendara la legislación para garantizar que la votación fuera posible cuando un sindicato invoca que tiene más afiliados en la unidad de negociación que el o los demás sindicatos ya reconocidos como agentes de negociación⁵⁶².

232. La Comisión considera que la duración media del procedimiento de reconocimiento debe ser «razonable». Por ejemplo, la Comisión ha estimado que una duración media de nueve meses es un período excesivamente largo⁵⁶³. También ha considerado que el plazo de tres años para que una organización a la que se haya denegado previamente el reconocimiento como más representativa o una nueva organización pueda solicitar una nueva decisión, debería reducirse a un período más razonable⁵⁶⁴. En este contexto, observó que la legislación de algunos países requiere la celebración de la votación en un plazo determinado después de que el sindicato haya presentado la petición, a fin de evitar que el procedimiento de reconocimiento se vea obstaculizado por retrasos excesivos, que pueden ser provocados por la voluntad de ciertos empleadores de identificar a los activistas sindicales⁵⁶⁵.

Umbral de representatividad

233. Si la cuestión de la representatividad de los agentes de negociación es una parte central del procedimiento de reconocimiento, la determinación del umbral de representatividad para llevar a cabo la negociación es, por lo tanto, esencial. Teniendo en cuenta que el umbral de representatividad se debe calcular sobre la base de las características específicas de los sistemas de relaciones laborales, la Comisión no impone ningún porcentaje obligatorio ni predeterminado para que una organización sea considerada como «representativa». Sin embargo, considera que la exigencia de un porcentaje de representatividad demasiado elevado para ser autorizado a participar en la negociación colectiva puede dificultar la promoción y el desarrollo de una negociación colectiva libre y voluntaria de conformidad con el Convenio. En realidad, la principal distinción que debe efectuarse se refiere a las personas a las que debe cubrir el convenio: la cuestión del umbral de representatividad no se plantea si el sistema nacional en vigor sólo autoriza a las organizaciones a negociar en nombre de sus propios afiliados. No obstante, la situación cambia cuando los convenios colectivos negociados por las

⁵⁵⁹ Véase, por ejemplo, *Portugal* – CEACR, observación, 2011 (art. 9 de la ley núm. 108/91 del Consejo Económico y Social).

⁵⁶⁰ Véase, por ejemplo, *Malasia* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁶¹ *Lesotho* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁶² Véase, por ejemplo, *Jamaica* – CEACR, observación, 2010.

⁵⁶³ *Malasia* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁶⁴ *Serbia* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁶⁵ *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011.

organizaciones interesadas se aplican a todos los trabajadores de un sector o de un establecimiento y, por lo tanto, no sólo a sus propios afiliados.

234. *El 50 por ciento.* **En la práctica, la legislación de muchos países prevé que un sindicato debe recibir el apoyo del 50 por ciento de los miembros de la unidad de negociación para ser reconocido como agente de negociación⁵⁶⁶. La Comisión estima que esos sistemas pueden plantear problemas de compatibilidad con el Convenio, ya que permiten que a un sindicato representativo pero que no consiga la mayoría absoluta se le pueda privar de la posibilidad de negociar colectivamente. En consecuencia, la Comisión considera que, en un sistema de designación de agente exclusivo de negociación, si ningún sindicato representa el porcentaje exigido de trabajadores para ser declarado agente exclusivo de negociación, los derechos de negociación colectiva deberían otorgarse a todos los sindicatos de la unidad, al menos en nombre de sus propios afiliados.**

235. *Otros umbrales.* En otros sistemas, los umbrales de representatividad se establecen por debajo o por encima del 50 por ciento. Por ejemplo, existen umbrales de alrededor del 30 por ciento⁵⁶⁷, del 40 por ciento⁵⁶⁸, o de entre el 10 y el 20 por ciento⁵⁶⁹. Esos umbrales no son siempre compatibles con el Convenio. La Comisión considera, por ejemplo, que exigir el apoyo de un tercio de los trabajadores concernidos, a nivel de una rama o en una gran empresa, a efectos de que una organización pueda negociar en su nombre⁵⁷⁰, puede ser un requisito difícil de cumplir y, además, no permite que se promueva la negociación colectiva de conformidad con el artículo 4 del Convenio. Otros países exigen un umbral de representatividad todavía más alto (de hasta el 65 por ciento de los trabajadores para un solo sindicato)⁵⁷¹. La Comisión recuerda que cuando ningún sindicato de una unidad de negociación específica reúna el porcentaje de representatividad exigido para poder negociar en nombre de todos los trabajadores, las organizaciones sindicales minoritarias deberían poder negociar, de manera conjunta o separada, en nombre de sus propios afiliados.

236. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción de la eliminación, en *Guatemala*⁵⁷², del requisito según el cual la conclusión y la firma de un convenio

⁵⁶⁶ Véanse, por ejemplo, *Belice* – CEACR, observación, 2010 (art. 27, 2), de la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores (Registro, Reconocimiento y Estatuto); *República Dominicana* – CEACR, observación, 2010 (arts. 109 y 110 del Código del Trabajo); *Lesotho* – CEACR, observación, 2011 (art. 198A, párr. 1, b), del Código del Trabajo); *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 64, 1), de la Ley del Trabajo); *República Unida de Tanzania (Zanzibar)* – CEACR, observación 2011 (art. 57, 2), de la Ley de Relaciones Laborales), y *Turquía* – CEACR, observación, 2011 (art. 12 de la ley núm. 2822).

⁵⁶⁷ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011 (art. 202, párr. 15, de la Ley del Trabajo); *Botswana* – CEACR, observación, 2011 (art. 48 de la Ley sobre Sindicatos y Organizaciones de Empleadores (Enmienda), teniendo en cuenta el art. 32 de la Ley sobre Conflictos Sindicales); *Gambia* – CEACR, observación, 2010 (art. 130 de la Ley de Trabajo núm. 5, de 2007), y *Pakistán* – CEACR, observación, 2010 (art. 24, 1), de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo).

⁵⁶⁸ Véanse por ejemplo, *Jamaica* – CEACR, observación, 2010 (art. 5, 5), de la ley núm. 14, de 1975, y el art. 3, 1), d), de su reglamento), y *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011 (circular de 19 de septiembre de 2000 y el art. 32A de la Ley sobre Conflictos Laborales (Enmienda)).

⁵⁶⁹ Véase, por ejemplo, *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, observación, 2011 (arts. 212 y 213 de la Ley de Relaciones Profesionales).

⁵⁷⁰ Véase, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁷¹ *Hungría* – CEACR, observación, 2011. Los sindicatos tienen que representar el 65 por ciento de la fuerza de trabajo (en un solo sindicato), un porcentaje que es muy difícil de lograr con una estructura sindical plural, para participar en la negociación colectiva (art. 33, párr. 5, del Código del Trabajo), enmendar o renegociar un acuerdo colectivo (art. 37, párrs. 1 y 2, del Código del Trabajo). El Gobierno ha indicado que está dispuesto a dialogar sobre una enmienda de esta disposición.

⁵⁷² *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

colectivo deberían ser aprobados por dos tercios de los miembros del sindicato afectado, y de que, en el *Perú*⁵⁷³, el doble requisito de representar tanto a la mayoría de los trabajadores afectados como de las empresas afectadas para poder concluir un convenio colectivo a nivel de la rama de actividad o de la ocupación sólo se exige si el objetivo de la negociación colectiva en una rama de actividad u ocupación es lograr una cobertura general de todos los trabajadores del sector (en los casos en que no se cumpla el doble requisito, el resultado de la negociación sólo afectará a los trabajadores que sean miembros de la organización o de las organizaciones sindicales correspondientes).

Agrupación de sindicatos

237. La Comisión observa que en algunos países se contempla la posibilidad de agrupar los sindicatos con miras a que alcancen el umbral de representatividad exigido en los casos en que una organización no pueda cumplir con ese requisito por sí sola. Esos criterios prevén, por ejemplo, que los sindicatos puedan agruparse para que aquellos que no hayan obtenido el porcentaje requerido puedan participar en la negociación colectiva⁵⁷⁴ o que, si ningún sindicato cumple los requisitos de representatividad, los sindicatos puedan concluir un acuerdo de fusión a esos efectos⁵⁷⁵. La Comisión considera que esos criterios son compatibles con el Convenio. No obstante, algunos países no otorgan a los sindicatos la facultad de formar agrupaciones a los fines de la negociación colectiva⁵⁷⁶.

Representatividad de las organizaciones de empleadores

238. En relación con la cuestión del umbral de representatividad exigido para reconocer a las organizaciones de empleadores, la Comisión ha considerado que por ejemplo el requisito de que una asociación de empleadores deba representar por lo menos el 10 por ciento de los empleadores para poder participar en la negociación colectiva supone un porcentaje particularmente alto, en especial para las negociaciones de ámbito sectorial o nacional⁵⁷⁷. Asimismo, ha solicitado que se reduzca considerablemente o que se supriman los requisitos mínimos aplicables a la definición de «asociación de empleadores autorizada» en un caso en que los miembros de la asociación debían contratar a un mínimo de 25 por ciento de trabajadores en el país y representar un mínimo del 25 por ciento del producto interior bruto a fin de permitir que los empleadores y las asociaciones de empleadores concluyesen convenios colectivos de la manera que les parezca más adecuada⁵⁷⁸.

Negociación con representantes de trabajadores no sindicalizados

239. Dado que, en virtud del Convenio, el derecho de negociación colectiva corresponde a las organizaciones de trabajadores de todos los niveles, así como a los empleadores y a sus organizaciones, la negociación colectiva con representantes de trabajadores no sindicalizados debería ser posible únicamente cuando no existan sindicatos en el nivel de que se trate. La Comisión considera, en efecto, que la negociación directa entre la empresa y sus trabajadores por encima de las organizaciones suficientemente representativas, cuando existan, puede atentar contra el principio de la promoción de la negociación colectiva establecida en el Convenio. En este sentido, el *artículo 5* del Convenio sobre los representantes de los

⁵⁷³ *Perú* – CEACR, observación, 2005.

⁵⁷⁴ *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁵⁷⁵ *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁵⁷⁶ Véase, por ejemplo, *Hungría* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁷⁷ *Serbia* – CEACR, observación, 2011 (art. 222 de la Ley del Trabajo).

⁵⁷⁸ *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 161 de la Ley del Trabajo).

trabajadores, 1971 (núm. 135) prevé que, «cuando en una misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos, habrán de adoptarse medidas apropiadas, si fuese necesario, para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representantes». El *párrafo 2 del artículo 3* del Convenio núm. 154 está redactado en términos similares, y la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), estipula que la expresión «contrato colectivo comprende todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional».

240. En la práctica, la Comisión ha recordado en varias ocasiones que, cuando exista un sindicato representativo que esté activo en la empresa o en la rama de actividad correspondiente, el hecho de autorizar a otros representantes de los trabajadores a que participen en la negociación colectiva no sólo debilita la posición del sindicato, sino que también atenta contra los derechos y los principios de la OIT en materia de negociación colectiva. Pese a este principio, varios Estados siguen promoviendo o permitiendo que representantes de los trabajadores no sindicalizados concluyan convenios colectivos⁵⁷⁹, incluso cuando en el sector o la empresa interesada existe un sindicato más apto para garantizar la independencia de sus posiciones en relación con el empleador. Recordando el principio según el cual se debe fomentar el uso de procedimientos de negociación voluntaria, la Comisión estima que si, durante la negociación colectiva con un sindicato, la empresa ofrece mejores condiciones a los trabajadores que no están sindicalizados, existe un riesgo serio de que esta medida debilite la capacidad de negociación del sindicato y genere discriminaciones a favor del personal no sindicalizado. Además, ello podría alentar a los trabajadores sindicalizados a retirarse del sindicato⁵⁸⁰. Subrayando que la negociación colectiva constituye un derecho fundamental reconocido en numerosas constituciones nacionales, dándole así un rango jurídico privilegiado, **la Comisión invita a los gobiernos a que adopten medidas para evitar que los acuerdos directos con los trabajadores no sindicalizados se utilicen con fines antisindicales**, como es el caso todavía en ciertos países. Por consiguiente, la Comisión ha denunciado la manifiesta desproporción que existe entre el elevado número de acuerdos directos concluidos con trabajadores no sindicalizados y el bajo número de convenios colectivos concluidos con organizaciones sindicales⁵⁸¹. Por último, la Comisión tomó nota con satisfacción de una enmienda a la legislación de Panamá⁵⁸², según la cual el Ministerio de Trabajo dejará de examinar los pliegos de reivindicaciones presentados por grupos de trabajadores no sindicalizados.

⁵⁷⁹ Véanse, por ejemplo, *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010 (arts. 197 y 198 del nuevo Código del Trabajo); *Georgia* – CEACR, observación, 2010 (arts. 41 a 43 del Código del Trabajo); *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011 (art. 282, 2), del Código del Trabajo); *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2011 (art. 31 del Código del Trabajo); *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2010 (art. 17 del Código del Trabajo), y *Uzbekistán* – CEACR, observación, 2011 (arts. 21, párr. 1; 23, párr. 1; 31, 35, 36, 48, 49 y 59, del Código del Trabajo).

⁵⁸⁰ *Georgia* – CEACR, observación, 2010.

⁵⁸¹ Véanse, por ejemplo, *Colombia* – CEACR, observación, 2010, y *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010.

⁵⁸² *Panamá* – CEACR, observación, 2010.

Mecanismos y procedimientos destinados a facilitar y fomentar la negociación colectiva

241. En la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163) se propone una serie de medios para facilitar y fomentar la negociación colectiva, de conformidad con el artículo 4 del Convenio núm. 98. Entre ellos figuran las medidas: i) destinadas a facilitar el establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones libres, independientes y representativas de empleadores y de trabajadores; ii) que permitan establecer procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones más representativas; iii) que permitan que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, iv) que permitan que los negociadores reciban una formación adecuada y que las partes en la negociación dispongan de las informaciones necesarias para negociar con conocimiento de causa (por ejemplo, informaciones acerca de la situación económica de la empresa, con la condición de que se garantice de manera razonable la objetividad y confidencialidad de los datos financieros), y v) que unas medidas adecuadas a las condiciones nacionales permitan que los procedimientos para la solución de conflictos del trabajo ayuden a las partes a encontrar por sí mismas una solución al conflicto que las opongá 583. Además, la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92) propugna el establecimiento de organismos de conciliación y arbitraje voluntarios, que deberían caracterizarse principalmente por tener una base mixta, por ser el recurso a ellos de carácter voluntario, y por ser gratuitos y expeditivos. Asimismo, se recomienda a las partes a que se abstengan de recurrir a huelgas y a cierres patronales mientras dure el procedimiento de conciliación y arbitraje voluntarios.

242. En la práctica, varios sistemas nacionales prevén la creación de organismos paritarios (a nivel de la empresa o de la rama de actividad, o a nivel central o interprofesional), en cuyo marco deben o suelen concluirse los convenios colectivos. La legislación de algunos países establece regímenes distintos para los sectores privado y público con el fin de que se tomen en consideración de manera más adecuada las características específicas de este último. En otras legislaciones se prevé la creación de instituciones especializadas 584. Sea cual fuere el tipo de mecanismo que se utilice, la Comisión estima que su objetivo primordial debería ser fomentar por todos los medios posibles la negociación colectiva libre y voluntaria entre las partes, de forma que éstas gocen de la mayor autonomía posible, y establecer además un marco legislativo y una estructura administrativa a los que podrían recurrir, por voluntad propia y de común acuerdo, con el fin de facilitar la celebración de un convenio colectivo en las mejores condiciones posibles.

243. En lo referente a los organismos encargados de resolver los conflictos, la Comisión considera que deberían ser independientes y que el recurso a éstos debería ser voluntario. La experiencia demuestra que la simple intervención de un tercero neutral e independiente, que cuente con la confianza de las partes, suele ser suficiente para desbloquear una situación de estancamiento que las partes no podrían resolver por sí solas. La Comisión recuerda asimismo que la promoción de la negociación colectiva requiere la adopción de medidas para hacer frente a las prácticas de negociación colectiva indebidas, como la mala fe comprobada, las demoras injustificadas en el desarrollo de la negociación y el incumplimiento de los acuerdos celebrados 585. La promoción de la negociación colectiva también requiere que se celebren periódicamente consultas plenas y francas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores

⁵⁸³ Estudio General, 1994, párr. 247.

⁵⁸⁴ Estudio General, 1994, párrs. 244 a 247.

⁵⁸⁵ La Comisión subrayó este punto en una observación relativa a Suiza, sin por ello llegar a la conclusión de que existiese un problema a este respecto en el país (*Suiza* – CEACR, observación, 2011).

interesadas sobre la revisión del sistema de negociación colectiva, de conformidad con el principio de autonomía de las partes y teniendo en cuenta las consecuencias que a largo plazo tendría dicha revisión en las condiciones de vida de los trabajadores ⁵⁸⁶, dada la importancia de lograr que las reglas del sistema sean duraderas, lo cual implica un amplio grado de aceptación de las partes.

244. En la práctica, la Comisión se felicitó en los últimos años por la adopción de varias medidas positivas de fomento de la negociación colectiva. Por ejemplo, apreció las actividades de formación e información destinadas a los interlocutores sociales llevadas a cabo en *Burkina Faso* ⁵⁸⁷; las actividades de formación y sensibilización de los delegados de personal, los delegados sindicales y otros trabajadores, realizadas respecto a las técnicas de negociación en *Madagascar* ⁵⁸⁸; la prohibición de las prácticas desleales y la garantía del derecho de acceso a la información necesaria en todos los sectores, incluidas las zonas francas industriales, en *Mauricio* ⁵⁸⁹; las actividades de sensibilización e información sobre la legislación aplicable y la existencia de procedimientos que acompañan a la negociación colectiva en *Mozambique* ⁵⁹⁰; la adopción de disposiciones para garantizar que no se impongan sanciones ni incentivos financieros vinculados a restricciones indebidas a la negociación colectiva en *Australia* ⁵⁹¹; la creación de nuevos tribunales laborales para resolver el problema de la lentitud del sistema judicial en *Guatemala* ⁵⁹², y las medidas destinadas a limitar el costo del proceso de negociación adoptadas en *Australia* ⁵⁹³ y *Cabo Verde* ⁵⁹⁴.

Extensión de los convenios colectivos

245. En la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) se indica que «cuando ello fuere pertinente — y habida cuenta a este respecto del sistema de contratos colectivos en vigor —, se deberían adoptar las medidas que determine la legislación nacional y que se adapten a las circunstancias propias de cada país, para extender la aplicación de todas o ciertas disposiciones de un contrato colectivo a todos los empleadores y trabajadores comprendidos en el campo de aplicación profesional y territorial del contrato» ⁵⁹⁵. La legislación nacional podrá supeditar la extensión de un contrato colectivo, entre otras, a las condiciones siguientes: i) el contrato colectivo debería comprender desde un principio un número de empleadores y de trabajadores interesados que, según la opinión de la autoridad competente, sea suficientemente representativo; ii) la solicitud de extensión del contrato colectivo debería, por regla general, formularse por una o varias organizaciones de trabajadores o de empleadores que sean parte en el contrato colectivo; y iii) debería darse una oportunidad a los empleadores y a los trabajadores a quienes vaya a aplicarse el contrato colectivo para que presenten previamente sus observaciones ⁵⁹⁶. La Comisión considera que la

⁵⁸⁶ *Grecia* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁸⁷ *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁸⁸ *Madagascar* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁸⁹ *Mauricio* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁹⁰ *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁵⁹¹ *Australia* – CEACR, observación, 2010.

⁵⁹² *Guatemala* – CEACR, observación, 2010.

⁵⁹³ *Australia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁵⁹⁴ *Cabo Verde* – CEACR, observación, 2011.

⁵⁹⁵ Párr. 5, 1).

⁵⁹⁶ Párr. 5, 2).

extensión de los convenios colectivos no es contraria al principio de la negociación colectiva voluntaria ni constituye una violación del Convenio núm. 98.

Arbitraje obligatorio

246. La imposición del arbitraje con efectos obligatorios, ya sea en virtud de la ley, por decisión administrativa o por iniciativa de una de las partes, en el caso de que las partes no hayan llegado a un acuerdo, o después de cierto número de días de huelga, es una de las formas de intervención más radicales de las autoridades en la negociación colectiva. Antes de abordar esta cuestión, es necesario efectuar algunas aclaraciones preliminares. En primer lugar, debe establecerse una distinción entre los *conflictos de derecho*, que se refieren a la aplicación o a la interpretación de un convenio colectivo (la solución de estos conflictos puede someterse a una autoridad independiente), y los *conflictos de intereses*, que se refieren a la conclusión de un convenio colectivo o a la modificación, a través de la negociación colectiva de los salarios y otras condiciones de trabajo previstas en un convenio colectivo vigente. Se tratan aquí los mencionados en segundo término. Por otra parte, el término «arbitraje obligatorio» en sí mismo da lugar a cierta confusión. Cuando se refiere a los efectos obligatorios de un procedimiento de arbitraje solicitado voluntariamente por las partes, la Comisión considera que ello no plantea problemas dado que se supone que las partes normalmente deberán acatar la decisión del árbitro o del tribunal arbitral que han elegido libremente. El verdadero problema se plantea en el caso del arbitraje obligatorio, que las autoridades pueden imponer ante un conflicto de intereses, a solicitud de una de las partes, o por iniciativa propia, y cuyos efectos son obligatorios para las partes⁵⁹⁷.

247. *De manera general, es contrario al principio de negociación voluntaria el arbitraje obligatorio cuando las partes no lleguen a un acuerdo. La Comisión considera que el arbitraje obligatorio sólo es aceptable en ciertas circunstancias específicas, a saber: i) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción pondría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población); ii) en los casos de conflicto en la función pública respecto de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; iii) cuando, tras negociaciones prolongadas e infructuosas, puede justificarse la intervención de las autoridades, si es obvio que el bloqueo de las mismas no será superado sin una iniciativa de su parte; o iv) en caso de crisis aguda. Sin embargo, el arbitraje aceptado por ambas partes (voluntario) es siempre legítimo.* En todos los casos, la Comisión considera que antes de imponer un arbitraje es en grado sumo deseable que las partes dispongan en todo momento de la oportunidad de negociar colectivamente durante un período de tiempo suficiente con la ayuda de una mediación independiente.

248. En la práctica, las dificultades más importantes identificadas por la Comisión se refieren a la posibilidad de que en ciertos países se imponga el arbitraje a solicitud de una sola de las partes⁵⁹⁸, de un tercero⁵⁹⁹ o de una autoridad⁶⁰⁰, en particular en los

⁵⁹⁷ Estudio General, 1994, párrs. 254 a 256.

⁵⁹⁸ Véanse, por ejemplo, *Indonesia* – CEACR, observación, 2010; *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011; *Uganda* – CEACR, observación, 2011, y *Zambia* – CEACR, observación, 2011. Además, en su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de los Estados Unidos indica que la Dirección Federal de Relaciones de Trabajo (FLRA) desempeña funciones relacionadas con las organizaciones de trabajadores federales, lo que comprende la solución de las quejas por prácticas laborales desleales y los conflictos relacionados con el ámbito de las negociaciones colectivas. El Servicio Federal de Mediación y Conciliación tiene facultades para participar en la solución de conflictos de negociación colectiva entre los organismos federales y las organizaciones sindicales. Si el conflicto no se resuelve de manera voluntaria, cada una de las partes puede recurrir al Servicio Federal de Desbloqueo de Situaciones (FSIP) a fin de que examine el

servicios que no son esenciales en el sentido estricto del término, o cuando se imponen consideraciones relacionadas con la protección de determinados intereses. Según el sistema considerado, las autoridades públicas, administrativas o legislativas que intervienen ya sea por propia iniciativa o a solicitud de una de las partes, pueden tener la facultad ya sea de resolver el conflicto ellas mismas, de someter el conflicto a organismos específicos (comisión de conciliación u organismo de arbitraje), o de someter el conflicto a las autoridades judiciales. A juicio de la Comisión, todas estas soluciones plantean problemas de compatibilidad con el Convenio ⁶⁰¹.

249. Por el contrario, en algunos países se dispone que, una vez que el intento de conciliación entre las partes en el conflicto ha fracasado, el conflicto se someta a un organismo independiente y específico encargado de preparar un informe o recomendaciones que, en un plazo determinado, serán de obligado cumplimiento si las partes en el conflicto no las impugnan ⁶⁰². La Comisión considera que este tipo de disposiciones puede ser compatible con el Convenio, con la condición, sin embargo, de que el plazo mencionado sea razonable.

250. *Conclusión de un primer convenio colectivo.* Si bien la Comisión estima que, por lo general, el arbitraje impuesto por las autoridades a solicitud de una de las partes es contrario al principio de la negociación voluntaria de los convenios colectivos, admite una excepción en el caso de las disposiciones por las que se autoriza a las organizaciones de trabajadores a entablar un procedimiento de ese tipo para la conclusión de un primer convenio colectivo. Dado que la experiencia demuestra que la conclusión de un convenio colectivo es a menudo una de las etapas más difíciles del establecimiento de relaciones laborales sanas, cabe considerar que las disposiciones de este tipo constituyen mecanismos y procedimientos destinados a promover la negociación colectiva. A este respecto la Comisión tomó nota de que, en *Portugal* ⁶⁰³, si tras negociaciones prolongadas e infructuosas se llega a una situación de bloqueo imposible de resolver, la posibilidad de recurrir al arbitraje obligatorio se limitaría a la negociación del primer convenio colectivo.

caso. El FSIP tiene facultades para adoptar todas las medidas que sean necesarias para resolver la situación, entre ellas la asistencia directa o el arbitraje vinculante.

⁵⁹⁹ Véase, por ejemplo, *Portugal* – CEACR, observación, 2011.

⁶⁰⁰ Véanse, por ejemplo, *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Malasia* – CEACR, observación, 2011 y *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁶⁰¹ La Comisión pidió a varios países que modificaran su legislación relativa a estos aspectos: véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, observación, 2010; *Botswana* – CEACR, observación, 2011; *Cuba* – CEACR, observación, 2010; *Egipto* – CEACR, observación, 2011; *Islandia* – CEACR, observación, 2010; *Jamaica* – CEACR, observación, 2010; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nepal* – CEACR, observación, 2011; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, observación, 2011; *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2011; *Rwanda* – CEACR, observación, 2011; *Seychelles* – CEACR, observación, 2011; *Sudán* – CEACR, observación, 2011; *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011; *Togo* – CEACR, observación, 2011; y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

⁶⁰² Véanse, por ejemplo, los arts. 242 a 248 del Código del Trabajo del Congo.

⁶⁰³ *Portugal* – CEACR, observación, 2011.

Parte III. Trabajo forzoso

Capítulo 1

Introducción

251. El derecho a no ser sometido al trabajo forzoso u obligatorio es fundamental para el logro de la justicia social y tiene vinculación con otros derechos y libertades. Se ve afianzado por el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva ya examinados. Asimismo, reviste una gran trascendencia para la protección de los grupos vulnerables, como los niños, de la explotación, la esclavitud y la mercantilización. Su universalidad está firmemente asentada en el principio de la no discriminación que se aplica a todos.

252. La libertad con respecto al trabajo forzoso u obligatorio es piedra angular del concepto de trabajo decente y uno de los derechos humanos más básicos entre los que competen a la OIT. Los dos convenios fundamentales de la OIT sobre el particular — los Convenios núms. 29 y 105 — son los más ampliamente ratificados de todos los instrumentos de la OIT⁶⁰⁴. Los principios consagrados en estos Convenios han sido aceptados y respaldados de manera universal y han pasado a ser parte inalienable de los derechos fundamentales de los seres humanos. Asimismo, se han incorporado en varios instrumentos internacionales, tanto universales como regionales⁶⁰⁵. ***La prohibición de la utilización del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas se considera hoy en día como una norma perentoria del derecho internacional en materia de derechos humanos; su carácter vinculante no admite excepción alguna.***

253. Los Convenios núms. 29 y 105 tienen por objetivo garantizar que todos los seres humanos se vean libres del trabajo forzoso, con independencia de la naturaleza del trabajo que se realice o el sector de actividad en que éste pueda llevarse a cabo. Los dos instrumentos mencionados se complementan recíprocamente y su aplicación concurrente debería contribuir a la total eliminación del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.

254. Desde el último Estudio General sobre este tema en 2007⁶⁰⁶, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de una serie de casos en que se han logrado progresos, y de las correspondientes medidas adoptadas, tanto en la legislación como en la práctica, para garantizar una mejor observancia de los convenios en algunos países. La Comisión ha tomado nota, en particular, de la derogación o enmienda de ciertas disposiciones

⁶⁰⁴ Véanse párrs. 908 y siguientes («Ratificaciones: perspectivas y obstáculos»).

⁶⁰⁵ Véase, por ejemplo, el art. 8, 1), a), b) y c), del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966). Tratándose de otros instrumentos universales y regionales, véase, *Erradicar el trabajo forzoso*, Estudio General relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrs. 19 a 21.

⁶⁰⁶ *Ibid.*

legislativas que permiten exigir trabajo forzoso con fines de producción o servicio. La Comisión ha tomado nota también de la derogación o enmienda de disposiciones que autorizan la imposición de trabajo forzoso u obligatorio como medio de coerción o de educación políticas, como castigo por tener o expresar opiniones políticas, por infracción de la disciplina laboral o por haber participado en huelgas.

255. No obstante, a pesar de la condena universal del trabajo forzoso y de la adopción de disposiciones constitucionales y legislativas para su abolición, el problema del trabajo forzoso u obligatorio sigue planteándose en varios países y en el mundo muchas personas se ven sometidas aún a esas prácticas. La persistencia del trabajo forzoso es una afrenta a la dignidad humana y la antítesis del trabajo decente.

256. En su Estudio General de 2007 la Comisión ha indicado que existen casos de *vestigios de esclavitud y de otras prácticas análogas a la esclavitud* que aún perviven en algunos países, a veces vinculadas con raptos de hombres, mujeres y niños, en el contexto de conflictos armados. Persisten prácticas ampliamente extendidas de diferentes formas de *servidumbre por deudas y la trata de personas* con fines de explotación sexual y laboral, de que pueden ser víctimas no sólo adultos, sino también niños. Numerosos son los países donde los *trabajadores domésticos* quedan atrapados en situaciones de trabajo forzoso y en muchos casos se les impide con amenazas o violencia abandonar el domicilio de los empleadores. La Comisión ha señalado además que el trabajo forzoso también afecta actualmente a un número considerable de *trabajadores migrantes*, que son trasladados fuera de sus países o comunidad de origen. Asimismo, sigue habiendo casos en que, violando las normas internacionales, el Estado impone directamente diferentes formas de trabajo forzoso u obligatorio con fines de producción o servicio (por ejemplo, diferentes tipos de obligaciones de servicio nacional) o como castigo (entre otras cosas, por expresar determinadas opiniones políticas o por participar en huelgas). En este sentido, la Comisión se remitió al Informe global sobre el trabajo forzoso en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2005, en el que se afirma que, durante los últimos años, ha aumentado la conciencia de que en sus distintas modalidades, el trabajo forzoso puede darse en todas las sociedades del mundo, se trate de países en desarrollo o industrializados, y no se circunscribe en modo alguno a unos pocos lugares del mundo⁶⁰⁷.

257. En su Estudio General de 2007, al examinar los problemas planteados por los convenios sobre el trabajo forzoso, la Comisión indicó algunas nuevas tendencias y cuestiones que han surgido en las últimas décadas. La Comisión ha destacado el problema de la *trata de personas* con fines de trabajo forzoso y ha señalado también que existe una tendencia a la *privatización de prisiones y el trabajo de reclusos para empresas privadas*; a la adopción en muchos países de disposiciones para introducir una nueva *sanción penal de trabajo comunitario* como alternativa al encarcelamiento; y a la adopción en ciertos países de políticas que imponen el *trabajo obligatorio como condición para recibir prestaciones del seguro por desempleo*; por último la Comisión examinó ciertos casos en los que la *obligación de realizar horas extraordinarias* podría representar una violación del Convenio núm. 29.

258. Asimismo, en el presente Estudio General se examinan de manera más detallada algunas de las tendencias precitadas, analizando los progresos logrados durante los últimos cinco años en cuanto a la aplicación de los convenios sobre trabajo forzoso y

⁶⁰⁷ *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 93.ª reunión, Ginebra, 2005, párr. 11.

ciertas cuestiones temáticas, incluida la vulnerabilidad ante el trabajo forzoso y obligatorio de las personas que pertenecen a los grupos más vulnerables, por ejemplo, *trabajadores migrantes, trabajadores domésticos, pueblos indígenas, trabajadores del sector informal, mujeres y niños*, tanto en el contexto de la trata de personas como en otras situaciones de trabajo forzoso. Con gran frecuencia, el trabajo forzoso se encuentra vinculado a la pobreza y la discriminación, en particular si se exige en el sector privado y, aun más frecuentemente, en la economía informal. Según el último Informe global sobre el trabajo forzoso con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2009, la labor de investigación de la OIT ha demostrado sistemáticamente que la manipulación del crédito y las deudas, sea por los empleadores o por los agentes de reclutamiento, sigue siendo un mecanismo clave para someter a trabajadores vulnerables a situaciones de trabajo forzoso. Los campesinos pobres y los pueblos indígenas pueden ser inducidos a endeudarse, mediante la aceptación de préstamos relativamente modestos pero acumulativos o de anticipos salariales que ofrecen los empleadores o los agentes de reclutamiento en momentos de escasez. En otros casos, los aspirantes a emigrar pueden verse obligados a pagar abultadas sumas a los agentes que les facilitan el viaje y les consiguen trabajo en el exterior, tomando a préstamo de prestamistas y otras fuentes para sufragar esos gastos ⁶⁰⁸.

259. En este Estudio General se examinan también los progresos logrados durante los últimos cinco años para eliminar la imposición de trabajo forzoso u obligatorio como castigo por tener o expresar opiniones políticas o por infringir la disciplina laboral o por haber participado en huelgas.

260. El trabajo forzoso u obligatorio está hoy prohibido en todo el mundo. En general, las garantías de libertad de trabajo están consagradas en las Constituciones nacionales ⁶⁰⁹ y a menudo se aplican mediante disposiciones de la legislación penal que castigan la violación de las libertades individuales y que pueden invocarse para solicitar protección frente a la injerencia ilícita en esas libertades tanto por los particulares como por las autoridades públicas. En muchos países los códigos del trabajo o la legislación laboral general han introducido también prohibiciones específicas en materia de trabajo forzoso. Por consiguiente, en muchos de los Estados que han ratificado el Convenio núm. 29, la legislación nacional contiene una definición del trabajo forzoso u obligatorio inspirada en la formulación del Convenio, y que a menudo ésta se ciñe a la definición prevista en dicho instrumento ⁶¹⁰. Si se aplican, conjuntamente con las disposiciones pertinentes de la legislación penal vigente, las disposiciones constitucionales y la legislación laboral que prohíben el trabajo forzoso u obligatorio parecen en sí suficientes para garantizar la protección necesaria de las personas frente a la imposición ilegal de trabajo forzoso. No obstante, las disposiciones de esta índole quedarían sin efecto, si es la propia legislación la que impone el trabajo forzoso u obligatorio ⁶¹¹.

⁶⁰⁸ *El costo de la coacción*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 93.ª reunión, Ginebra, 2009, párr. 40.

⁶⁰⁹ Véase párr. 10 *supra*.

⁶¹⁰ Véase Estudio General, 2007, párr. 67 y nota 141.

⁶¹¹ Véase párr. 266 *infra*.

Capítulo 2

Ámbito y métodos de aplicación de los Convenios

Ámbito de aplicación

261. *Los Convenios núms. 29 y 105 no contienen disposición alguna que limite el ámbito de su aplicación, mediante la exclusión de ciertas categorías de trabajadores. Concebidos para garantizar el respeto de ciertos derechos humanos fundamentales, ambos Convenios son de aplicación general y tienen por objetivo proteger a toda la población de los países que los han ratificado.*

262. El artículo 2, párrafo 1, del Convenio núm. 29 define el «trabajo forzoso u obligatorio» como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente»⁶¹². De la expresión «todo trabajo o servicio», se sigue que el Convenio se aplica a todo tipo de trabajo, servicio y empleo, con independencia de la industria o sector en que éste tenga lugar, incluyendo el sector informal. Las palabras «un individuo» remiten a todos los seres humanos — adultos y niños, y nacionales y extranjeros, incluidos los migrantes en situación irregular. Los convenios sobre trabajo forzoso resultan, pues, aplicables a *todos los trabajadores de los sectores público y privado, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y los trabajadores de la economía informal*. Más abajo se examinan las excepciones a la definición del trabajo forzoso en el Convenio núm. 29⁶¹³.

263. En cuanto al ámbito de aplicación del Convenio núm. 105, hay que tener presente que, pese al hecho de que sus disposiciones se encuentren estrechamente vinculadas con libertades civiles, este instrumento no trata como tales la libertad de pensamiento o expresión u otras libertades civiles, ni regula en general cuestiones de disciplina del trabajo o huelgas. El objeto del Convenio es asegurar que no se utilice ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio en las circunstancias especificadas en el Convenio. Cuando las sanciones aplicables a los delitos cometidos en relación con la expresión de opiniones políticas, la disciplina laboral o la participación en huelgas no entrañen la obligación de trabajar, las disposiciones sustantivas que reglamentan dichos delitos quedarán excluidas del ámbito de aplicación del Convenio.

Métodos de aplicación: disposiciones constitucionales y legislativas y decisiones judiciales

264. Como se señaló antes⁶¹⁴, las garantías de libertad de trabajo suelen incorporarse a las *Constituciones nacionales, los códigos del trabajo o la legislación laboral general*, y

⁶¹² Para un análisis detallado de la definición del trabajo forzoso u obligatorio formulada en el Convenio y las excepciones relativas al alcance de dicha definición, véase el capítulo 3 *infra*.

⁶¹³ Véanse párrs. 273 a 281 *infra*.

⁶¹⁴ Véase párr. 260 *supra*.

a menudo se aplican mediante disposiciones de la legislación penal que castigan la violación de las libertades individuales y pueden invocarse por los interesados para solicitar protección frente a la injerencia ilícita en su libertad. Con todo, la evaluación de la situación relativa a la aplicación de los convenios sobre trabajo forzoso exige, aparte del examen de las disposiciones constitucionales o las básicas del derecho laboral, la consideración de un gran número de otras leyes y reglamentos nacionales, para cerciorarse de que no pueda imponerse forma alguna de trabajo forzoso u obligatorio dentro del ámbito de estos convenios como resultado de su aplicación práctica: *códigos penales y diferentes normas legislativas penales, leyes contra la trata, legislación reguladora de libertades civiles y políticas (incluyendo leyes sobre la prensa y otros medios de comunicación, partidos políticos, reuniones y asambleas públicas, etc.), leyes sobre pueblos indígenas, leyes y reglamentos penitenciarios, leyes que regulan el servicio militar obligatorio, leyes aplicables a las situaciones de fuerza mayor, etc.*

265. Por otra parte, como no siempre es posible apreciar el alcance de la legislación limitándose simplemente a examinar los textos correspondientes, resulta necesario también estudiar y evaluar cuidadosamente la forma en que se aplican en la práctica dichos textos — teniendo especialmente en cuenta las decisiones de los tribunales que definan o ilustren el alcance de tales textos. Sólo así puede determinarse si se cumplen las normas establecidas en los convenios. Por esta razón, las decisiones judiciales desempeñan un importante cometido en cuanto mecanismos de aplicación de los convenios sobre trabajo forzoso.

Dificultades relativas a la aplicación de los convenios

266. A pesar de los progresos tangibles logrados durante las décadas pasadas para eliminar el trabajo forzoso u obligatorio, la Comisión señala que la aplicación efectiva de los convenios sobre trabajo forzoso sigue planteando problemas en algunos países. *Se suscitan aún casos en que, violando las normas internacionales, el Estado impone directamente diversas formas de trabajo forzoso u obligatorio con fines de producción o servicios (por ejemplo, diferentes obligaciones en el marco del servicio nacional, que se traducen, entre otras cosas, en la utilización de conscriptos para fines no militares, en facultades para imponer trabajo al margen de circunstancias de emergencia, o en restricciones contra la libertad de los trabajadores para poner término a una relación de empleo (especialmente en el servicio público y los servicios esenciales), o como castigo (por ejemplo, cuando se contrata a reclusos o estos se ponen a disposición de terceros del sector privado). Ocurre también que la libertad de expresión se sigue sujetando a restricciones, mediante sanciones que entrañan trabajo forzoso. Se aplican también sanciones similares alegando el incumplimiento de la disciplina de trabajo por parte de funcionarios públicos o gente de mar, o por participar en huelgas.* Estas diferentes formas de trabajo forzoso u obligatorio se examinan detalladamente en los capítulos 3 y 4. La Comisión ha solicitado a los gobiernos interesados que deroguen o enmienden las correspondientes disposiciones para que su legislación resulte conforme con los convenios.

267. *La Comisión señala también que, pese a la adopción de disposiciones constitucionales y legislativas que prohíben el trabajo forzoso, siguen planteándose problemas de aplicación práctica en varios países. En ciertos países persisten en algunos casos secuelas de esclavitud y otras prácticas análogas a la esclavitud, en ocasiones relacionadas con secuestros de hombres, mujeres y niños en el contexto de conflictos armados en distintas partes del mundo, así como el sometimiento de personas mediante diversas formas de servidumbre por deudas y la trata de personas, con propósitos de explotación sexual y laboral, a que se ven expuestos tanto adultos como niños. Los miembros de los grupos más vulnerables (entre otros, trabajadores*

migrantes, trabajadores domésticos, trabajadores agrícolas, trabajadores en el sector informal y miembros de las comunidades indígenas) son los más afectados. Estos problemas de aplicación práctica de los convenios se examinan también a fondo en los capítulos 3 y 4. La Comisión ha pedido a los gobiernos interesados que tomen todas las medidas necesarias para identificar, liberar y rehabilitar a las víctimas de la imposición ilegal de trabajo forzoso (por ejemplo, los trabajadores en régimen de servidumbre y las víctimas de la trata de personas o de prácticas análogas a la esclavitud), así como para sancionar a los responsables, fortaleciendo la inspección del trabajo y los mecanismos destinados a hacer cumplir la ley, e imponiendo las adecuadas sanciones penales en aplicación del *artículo 25* del Convenio núm. 29.

Capítulo 3

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

Definición del trabajo forzoso u obligatorio

268. A los efectos del Convenio núm. 29, la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» se define como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente» (*artículo 2, párrafo 1*, del Convenio). A continuación se definen los tres elementos de esta definición (*trabajo o servicio, amenaza de una pena cualquiera y oferta voluntaria*).

269. Debe distinguirse entre *trabajo o servicio* y «enseñanza o formación». Como la Comisión ha observado en su Estudio General de 2007, el principio de la enseñanza obligatoria se reconoce en varios instrumentos internacionales en cuanto medio para garantizar el derecho a la educación, y también se contempla en ciertos instrumentos de la OIT⁶¹⁵. La Comisión ha señalado asimismo que un programa obligatorio de formación profesional, por analogía y como extensión de la educación general obligatoria, no constituye un trabajo o un servicio obligatorios en el sentido que se les da en el Convenio núm. 29⁶¹⁶. Como se señaló antes, *todo trabajo o servicio* incluye todo tipo de trabajo, servicio y empleo, con independencia de la industria o sector en que éste tenga lugar, incluyendo el sector formal⁶¹⁷.

270. La *amenaza de una pena cualquiera* debe entenderse en un sentido muy amplio, ya que abarca sanciones penales y varias formas de coacción, tales como la violencia física, la coacción psicológica, la retención de documentos de identidad, etc. Este tipo de penas puede adoptar también la forma de una pérdida de derechos o privilegios⁶¹⁸.

271. El *ofrecimiento voluntario* hace referencia al consentimiento dado libremente y con conocimiento de causa por los trabajadores para formar parte de una relación de empleo, así como a su libertad para renunciar a su empleo en cualquier momento (por ejemplo, mediante un preaviso razonable). Una imposición externa o una coacción indirecta que coarte la libertad de un trabajador a «ofrecerse voluntariamente» puede derivar no sólo de una decisión dimanante de las autoridades, por ejemplo, un instrumento reglamentario, sino también de prácticas adoptadas por empleadores, por ejemplo, cuando se induce a engaño a los *trabajadores migrantes* o estos son víctimas de falsas promesas, o se les obliga a permanecer a disposición de un empleador. Estas prácticas constituyen una clara violación del Convenio⁶¹⁹. Por lo que se refiere a la posibilidad de retirar un consentimiento otorgado libremente para realizar un trabajo o un servicio, la Comisión

⁶¹⁵ Véase Estudio General de 2007, párr. 36.

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ Véase párr. 262 *supra*.

⁶¹⁸ Véase Estudio General de 2007, párr. 37.

⁶¹⁹ *Ibid.*, párr. 39.

ha considerado, tratándose de la libertad de los trabajadores para dejar el empleo, que, aun cuando el empleo resulte de un acuerdo libremente concertado, el derecho de los trabajadores a la libre elección del empleo sigue siendo inalienable. Por consiguiente, el efecto de las disposiciones reglamentarias que impiden la terminación del empleo de duración indefinida (o de muy larga duración) mediante un preaviso razonable convierte la relación contractual basada en la voluntad de las partes en un servicio obligatorio impuesto por ley y resulta por tanto incompatible con el Convenio⁶²⁰. En cuanto al trabajo infantil, se plantea la cuestión de determinar si y en qué circunstancias cabe considerar que un o una menor se haya ofrecido «voluntariamente» a realizar un trabajo o servicio, y si para ello se requiere el consentimiento de los padres, o si este consentimiento puede considerarse suficiente. En la mayoría de las legislaciones nacionales se ha dispuesto, a los efectos de concluir un contrato de trabajo, una edad límite que puede coincidir con la edad en que termina la enseñanza obligatoria. Sin embargo, el empleo que pueda atentar contra la salud, la seguridad o la moralidad suele prohibirse a los menores de 18 años de edad, en aplicación de los convenios pertinentes de la OIT⁶²¹, de tal modo que ni los menores ni las personas que tengan la patria potestad sobre ellos puedan dar un consentimiento válido para su admisión en dichos empleos⁶²².

272. La Comisión subraya el valor y pertinencia fundamentales del concepto de la prohibición del trabajo obligatorio en todas sus formas basado en la definición prevista por el Convenio. Al adoptar este instrumento, los mandantes de la OIT optaron por elaborar una definición amplia de la expresión «trabajo forzoso» — que comprende los tres elementos antes examinados — en lugar de enumerar taxativamente las prácticas prohibidas. El uso de una amplia definición ha permitido a los órganos de control de la OIT combatir las prácticas tradicionales del trabajo forzoso, por ejemplo, las secuelas de la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud y las diversas formas de servidumbre por deudas, así como las nuevas formas de trabajo forzoso que han hecho su aparición en décadas recientes, tales como la trata de personas. Además, están comprendidos en esta definición no sólo el trabajo forzoso impuesto por entidades privadas sino también por las autoridades estatales. En consecuencia, se requiere a los Estados ratificantes que elaboren un amplio marco jurídico y de políticas para combatir el trabajo forzoso en todas sus formas.

Excepciones a la definición del trabajo forzoso

273. A los efectos del presente Convenio, ciertas formas de trabajo o servicio obligatorios que hubieran quedado cubiertas por la definición general de «trabajo forzoso u obligatorio» quedan expresamente excluidas de su ámbito de aplicación (artículo 2, párrafo 2, del Convenio). Estas excepciones están sujetas a la observancia de ciertas condiciones que definen sus límites. Por consiguiente, la Comisión se ve obligada a señalar que las condiciones establecidas por el Convenio se cumplen en todos los casos en los que los Estados ratificantes recurren a las categorías de trabajo o servicio obligatorios que constituyen excepciones.

⁶²⁰ *Ibid.*, párr. 40.

⁶²¹ Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), art. 3, párr. 1; Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), arts. 1, 2 y 3, d).

⁶²² Véase Estudio General de 2007, párr. 41.

Servicio militar obligatorio

274. El servicio militar obligatorio queda excluido del ámbito de aplicación del Convenio, siempre que se utilice para realizar «un trabajo de carácter puramente militar» (*artículo 2, párrafo 2, a*). Esta condición destinada específicamente a impedir el enrolamiento de conscriptos con fines de obras públicas y tiene su corolario en el *artículo 1, apartado b*), del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), por el que se prohíbe el uso del trabajo forzoso u obligatorio «como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico»⁶²³. En este sentido, la Comisión ha considerado que cuando la legislación nacional permita elegir entre el servicio militar propiamente dicho y trabajos de carácter no militar, la posibilidad de dicha elección no excluye de por sí la aplicación del Convenio; en caso contrario, se podría recurrir a la movilización impuesta en virtud de las leyes sobre el servicio militar para realizar trabajos de carácter no militar. Dado que los servicios considerados, sean no militares o puramente militares, resultan de una movilización obligatoria, la elección no se hace entre trabajo voluntario y servicio obligatorio, sino entre dos formas de servicio obligatorio, una de las cuales queda excluida del ámbito de aplicación del Convenio, mientras que la otra no lo está⁶²⁴.

275. Existen, no obstante, circunstancias específicas en las cuales una actividad no militar realizada en cumplimiento del servicio militar obligatorio, o como prestación substitutoria del mismo, quedan al margen del campo de aplicación del Convenio núm. 29. En primer lugar, tanto los conscriptos como cualquier otro ciudadano pueden ser llamados a trabajar en casos de fuerza mayor, tal como se define en el *artículo 2, párrafo 2, d*), del Convenio. En segundo lugar, durante la preparación del Convenio, la Conferencia aceptó que los conscriptos que efectuasen su servicio militar en la fuerza de ingenieros o unidades similares pudieran participar en trabajos de construcción de carreteras y puentes como parte de su instrucción militar. Finalmente, si bien el Convenio no menciona específicamente la cuestión de los objetores de conciencia, la Comisión ha considerado que su exoneración del servicio militar obligatorio, sumada a la obligación de realizar un servicio alternativo, es un privilegio otorgado a los individuos que así lo soliciten, en aras de la libertad de conciencia⁶²⁵. Al examinar si se trata de un privilegio concedido a particulares a solicitud suya o si, por el contrario, el servicio nacional se convierte en un medio para contribuir al desarrollo económico y social recurriendo al trabajo obligatorio, debe tomarse debidamente en cuenta el número de personas concernidas y las condiciones en que efectúan su elección.

276. Debería tenerse presente que las disposiciones del Convenio relativas al servicio militar obligatorio no se aplican a los militares de carrera. Por consiguiente, el Convenio no trata de las personas que se hayan alistado voluntariamente en las fuerzas armadas y, en consecuencia, no se opone a que esas personas realicen trabajos no militares.

Obligaciones cívicas normales

277. El Convenio exonera del cumplimiento de sus disposiciones a «cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos en un país que se gobierne plenamente por sí mismo» (*artículo 2, párrafo 2, b*). En el Convenio se mencionan específicamente tres «obligaciones cívicas normales» como excepciones a su ámbito de aplicación: el servicio militar obligatorio, el trabajo o el

⁶²³ Véase párr. 307 *infra*.

⁶²⁴ Véase Estudio General de 2007, párr. 45.

⁶²⁵ *Ibid.*, párr. 44.

servicio en caso de fuerza mayor y los «pequeños trabajos comunales»⁶²⁶. Otros ejemplos de «obligaciones cívicas normales» podrían ser la obligación de formar parte de un jurado y el deber de asistir a una persona en peligro⁶²⁷. La excepción de las «obligaciones cívicas normales» ha de entenderse en sentido considerablemente restrictivo e interpretarse a la luz de otras disposiciones del Convenio, y no puede invocarse para justificar el recurso a formas de servicio contrarias a la letra y el espíritu del Convenio. No es posible considerar, por tanto, como «obligaciones cívicas normales», en el sentido del Convenio, el trabajo emprendido con fines de obras públicas, como es el caso de los trabajos públicos obligatorios de interés general o el servicio obligatorio con fines de desarrollo nacional, ya que el Convenio prohíbe el recurso a tales trabajos⁶²⁸. Además, el recurso a tales trabajos se prohíbe también en el Convenio núm. 105, por constituir un «método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico».

Trabajo obligatorio exigido a personas condenadas

278. El trabajo obligatorio exigido a personas condenadas queda excluido del ámbito de aplicación del Convenio, a condición de que «se realice bajo la vigilancia y el control de las autoridades públicas» y que dicho individuo «no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado» (*artículo 2, párrafo 2, c*). El trabajo obligatorio excluido en virtud de esta disposición puede tomar la forma de un trabajo penitenciario obligatorio o un trabajo exigido en virtud de la imposición de otros tipos de condenas, como por ejemplo una sentencia de trabajo comunitario. Las dos condiciones establecidas en el *artículo 2, párrafo 2, c*), tienen igual importancia y se aplican de manera cumulativa: el hecho de que un recluso permanezca en todo momento bajo la vigilancia del control de una autoridad pública no exime al gobierno de la obligación de cumplir con la segunda condición, a saber, que la persona de que se trata no ha de ser cedida o puesta a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado. De no cumplirse una de estas dos condiciones, la situación no queda excluida del ámbito de aplicación del Convenio y el trabajo obligatorio exigido a personas condenadas en estas circunstancias se sujeta a prohibición en virtud del *artículo 1, párrafo 1*, del Convenio⁶²⁹.

279. Con todo, la Comisión ha estimado que siempre que existan las garantías necesarias para asegurar que las personas interesadas acepten voluntariamente el empleo, otorgando su consentimiento libremente y con conocimiento de causa, dicho empleo no queda comprendido dentro del ámbito de aplicación del Convenio. Considerando que tal consentimiento formal es dado en un contexto de privación de libertad con opciones limitadas, debería otorgarse por escrito. Además, la autenticación de la voluntariedad debería examinarse en el marco de la supervisión ejercida por las autoridades públicas y podría igualmente comprender el control por los tribunales. Se plantea pues la cuestión de saber si se puede considerar que los reclusos, habida cuenta de su situación de cautividad, pueden manifestar libremente su consentimiento, en el sentido de que se hayan ofrecido voluntariamente a realizarlo sin sujeción a la amenaza de una pena cualquiera, por ejemplo, la pérdida de un derecho o un privilegio (una ventaja), de tal modo que su trabajo no entre en la definición del trabajo forzoso u obligatorio previsto en el *artículo 2, párrafo 1*, del Convenio. De ser así, no se aplican las condiciones

⁶²⁶ Véanse párrs. 274 a 276 *supra* y párrs. 280 a 281 *infra*.

⁶²⁷ Véase Estudio General de 2007, párr. 47.

⁶²⁸ *Ibid.*

⁶²⁹ *Ibid.*, párrs. 53 a 55.

establecidas en el *artículo 2, párrafo 2, c)*, respecto del trabajo penitenciario obligatorio, por lo cual el trabajo de reclusos para empresas privadas podría ser compatible con el Convenio. Habida cuenta de que cuando no exista un contrato de trabajo y se esté fuera del ámbito de aplicación del derecho laboral, parece difícil, si no imposible, reproducir exactamente las condiciones de una relación de trabajo libre, especialmente en el contexto penitenciario, la Comisión ha considerado que para determinar si el trabajo de los reclusos para compañías privadas es voluntario, las condiciones que se aproximan a una relación de trabajo libre son el indicador más fiable del carácter voluntario del trabajo ⁶³⁰.

Casos de fuerza mayor

280. El Convenio exceptúa de sus disposiciones «cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos y, en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro la vida o las condiciones normales de la existencia de toda o parte de la población» (*artículo 2, párrafo 2, d)*). Esta excepción se aplica en el limitado número de circunstancias en que un siniestro o la amenaza de un siniestro pongan en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda la población o parte de la misma. Esta enumeración de ejemplos en el Convenio es una indicación de carácter restrictivo en cuanto a la naturaleza de los casos de fuerza mayor, y contribuye a aclarar el concepto de fuerza mayor a los efectos del Convenio, a saber, un suceso súbito e imprevisto que exija la adopción de medidas inmediatas para combatirlo. A fin de respetar los límites de las excepciones previstas en el Convenio, las facultades para movilizar a la mano de obra deberían circunscribirse a los casos auténticos de fuerza mayor. Además, la duración y la extensión del servicio obligatorio, así como la finalidad para que se recurra al mismo, deberían limitarse estrictamente a las exigencias de la situación. En consecuencia, la Comisión, al examinar las memorias presentadas por los países que han ratificado el Convenio, ha de asegurarse de que la legislación y la práctica respecto a la imposición de un trabajo o servicio en casos de fuerza mayor se mantengan dentro de estos límites. Para evitar toda duda en cuanto al alcance de las disposiciones nacionales o su compatibilidad con el Convenio, la legislación debería disponer claramente que el recurso al trabajo obligatorio en caso de fuerza mayor se circunscribe a los límites antes mencionados ⁶³¹.

Pequeños trabajos comunales

281. El Convenio exime de sus disposiciones a los pequeños trabajos comunales siempre que sean «realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma» y «por consiguiente, puedan considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad», a condición de que «la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos» (*artículo 2, párrafo 2, e)*). La Comisión ha destacado los criterios por los que se fijan los límites de esta excepción y que sirven para diferenciarla de otras formas de servicio obligatorio que, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio, han de suprimirse, por ejemplo, el trabajo forzoso para obras públicas generales o locales. Estos criterios son los siguientes:

⁶³⁰ *Ibid.*, párrs. 59 y 60, y 114 a 122. La cuestión del trabajo de los reclusos para empresas privadas se examina también en el párr. [291].

⁶³¹ *Ibid.*, párrs. 62 a 64.

- los trabajos han de ser de «pequeña importancia», es decir, vincularse primordialmente a trabajos de conservación y, en casos excepcionales, a la construcción de determinados edificios destinados a mejorar las condiciones sociales de los miembros de la propia comunidad (una pequeña escuela, un consultorio o una sala de tratamiento médico, etc.);
- debe tratarse de «trabajos comunales», cuya realización interese directamente a la comunidad, y que no han de vincularse a la realización de obras destinadas a beneficiar a un grupo mayor;
- los «miembros de la comunidad» (es decir, la comunidad que ha de realizar los trabajos) o su representante «directo» (por ejemplo, el concejo municipal) «han de tener derecho a pronunciarse acerca de la necesidad de los mismos»⁶³².

Imposición de trabajo para fines de obras y servicios públicos, y otros fines especificados

282. Como la Comisión ha señalado en su Estudio General de 2007, las prácticas estatales sistemáticas de imposición de trabajo obligatorio a las poblaciones (por ejemplo, la movilización de personas físicamente capacitadas durante períodos determinados para desempeñar trabajos públicos tales como la construcción y la conservación de edificios, carreteras, puentes y presas públicos, trabajos de reforestación e irrigación, conservación de recursos naturales, cultivos obligatorios, etc.) han disminuido en todo el mundo y prácticamente se han extinguido en la mayoría de los países⁶³³. Las excepciones son escasas y tienen que ver más con disposiciones legislativas que siguen en vigor que con secuelas de antiguas prácticas, y los gobiernos interesados suelen indicar que este tipo de disposiciones han caído en desuso y que se están tomando medidas para derogarlas⁶³⁴. La Comisión instó a estos gobiernos a tomar las medidas necesarias para garantizar la derogación o modificación de las disposiciones incompatibles con el Convenio. En otros casos, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que se han derogado las disposiciones de esta índole⁶³⁵.

⁶³² *Ibid.*, párr. 65.

⁶³³ *Ibid.*, párr. 89.

⁶³⁴ Véase, por ejemplo, *Kenya* – CEACR, observación, 2011: (arts. 13 a 18 de la Ley sobre la Autoridad de los Jefes (cap. 128), enmendada por la ley núm. 10 de 1997, en virtud de los cuales se puede exigir a toda persona de sexo masculino, físicamente hábil, con edad comprendida entre los 18 y los 50 años de edad, la realización de cualquier trabajo o servicio en relación con la conservación de los recursos naturales durante un período que puede llegar hasta los 60 días al año; el Gobierno ha indicado que los anteriores artículos de la Ley sobre la Autoridad de los Jefes no se han aplicado nunca, y que será remplazada por la Ley sobre la Autoridad Administrativa; *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010: en virtud del art. 25, párr. 1 de la Constitución, todas las personas tienen la obligación de participar en el trabajo productivo y, en virtud del art. 25, párr. 3, *d*), no será considerado como trabajo forzoso el servicio nacional obligatorio o los esfuerzos nacionales dirigidos a la movilización de la contribución de todos a la labor de desarrollo de la sociedad y de la economía nacional; en virtud de la Ley sobre el Gobierno Local (autoridades de distrito), 1982, el Código Penal, la Ley sobre el Reasentamiento de Delincuentes, 1969, la Ley de Comisiones para el Desarrollo de Circunscripciones, 1969, y la Ley de Finanzas de los Gobiernos Locales, 1982, la autoridad administrativa, entre otras entidades, podrá imponer trabajo obligatorio con fines de desarrollo económico; varios reglamentos adoptados entre 1988 y 1992 en el marco del art. 148 de la Ley del Gobierno Local (autoridades de distrito) de 1982, titulados «autoayuda y desarrollo comunitario», «creación de la nación» y «aplicación del despliegue de recursos humanos», prevén la obligación de trabajar; el Gobierno ha indicado que la Comisión de Reforma Legislativa se encuentra realizando investigación jurídica sobre las leyes que requieren enmienda o abrogación para reflejar las actuales disposiciones económicas, sociales y políticas, lo que incluye las leyes incompatibles con el Convenio).

⁶³⁵ Véase, por ejemplo, *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2008: la Ordenanza del Empleo (cap. 366), en virtud de la cual es posible imponer trabajo obligatorio con fines públicos, ha sido derogada por la Ley

283. En lo que atañe concretamente al *cultivo obligatorio*, la Comisión ha considerado que, si las disposiciones que impone este tipo de trabajo sólo pueden aplicarse en los casos de hambruna o amenaza de hambruna, éstas no quedan cubiertas por el Convenio, ya que se trata de casos de fuerza mayor previstos en el *artículo 2, párrafo 2, d)*, del Convenio⁶³⁶. Las demás formas de cultivo obligatorio así como las otras formas de trabajo forzoso citadas, si no obedecen a los criterios de «pequeños trabajos comunales», serán incompatibles con el Convenio núm. 29 y con el Convenio núm. 105, que prohíbe la utilización del trabajo forzoso u obligatorio como método de movilización y el uso de la mano de obra con fines de fomento económico⁶³⁷. Así, la Comisión ha formulado comentarios a este respecto a ciertos gobiernos, pidiéndoles que tomen las medidas oportunas para derogar o enmendar las disposiciones pertinentes⁶³⁸. En algunos otros casos, la Comisión ha tomado nota de que ciertas disposiciones de este tipo, incluidas aquellas que se mencionan en el anterior Estudio General sobre el tema, se han derogado o declarado nulas en virtud de decisión judicial⁶³⁹.

284. En ciertos países, la legislación que autoriza la movilización de mano de obra en casos de fuerza mayor se redacta en términos tan genéricos que permite su aplicación a una amplia variedad de circunstancias, como cuando los habitantes de ciertas regiones desprovistas de carreteras utilizables por vehículos motorizados pueden ser movilizados para realizar trabajos de interés público⁶⁴⁰, cuando puede ordenarse la movilización de la población civil a raíz de una grave crisis económica⁶⁴¹, o cuando pueden requisarse personas y bienes con el fin de atender necesidades nacionales y proteger los intereses vitales de la nación⁶⁴²; o también para promover el desarrollo económico y social del

sobre Empleo y Relaciones Laborales, 2004 (núm. 6). La Comisión señaló sin embargo que siguen en vigor otras disposiciones, en aplicación de las cuales se impone trabajo obligatorio a la población (véase la nota 633 *supra*).

⁶³⁶ Véase Estudio General de 2007, párr. 90.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ Véase, por ejemplo, *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2011: art. 28 de la ley núm. 60/109 de 27 de junio de 1960 sobre el desarrollo de la economía rural, con arreglo al cual las superficies mínimas que habrán de cultivarse se determinarán para cada economía rural y se podrá imponer el trabajo forzoso; *Sierra Leona* – CEACR, observación, 2011: art. 8, *h)*, de la Ley sobre los Consejos de Tribu (cap. 61), en virtud del cual se pueden imponer a los «indígenas» trabajos de cultivo obligatorios. El Gobierno ha indicado en su memoria que el art. 8, *h)*, no es aplicable en la práctica; ha declarado, además, que el mencionado artículo no está en conformidad con el art. 9 de la Constitución y seguiría siendo inaplicable.

⁶³⁹ Véase, por ejemplo, *Swazilandia* – CEACR, observación, 2010: la Comisión tomó nota con interés de que la orden relativa a la administración swazilandesa (núm. 6, de 1998), que prevé las órdenes que exigen los cultivos obligatorios, los trabajos contra la erosión del suelo, etc., y cuyo incumplimiento puede ser castigado con sanciones severas, se había impugnado ante el Tribunal Supremo de Swazilandia, el cual declaró nula la orden).

⁶⁴⁰ *Congo* – CEACR, observación, 2011: la ley núm. 24/60, de 11 de mayo de 1960, por la que cabe obligar a las personas a efectuar trabajos de interés público, prevé que las personas que se nieguen a prestar los servicios exigidos pueden ser castigadas con una pena de prisión.

⁶⁴¹ *Turquia* – CEACR, solicitud directa, 2011: según el art. 18 de la Constitución, la expresión «trabajo forzoso» no comprende los servicios que se exigen de los ciudadanos durante estados de emergencia, los cuales pueden ser declarados, en virtud del art. 119 de la Constitución, entre otras circunstancias, en caso de crisis económica grave; en virtud del art. 10 de la Ley de Estado de Emergencia (núm. 2935, de 25 de octubre de 1983), el Consejo de Ministros puede expedir decretos para establecer medidas y obligaciones que han de adoptarse en el caso de una grave crisis económica, que puede abarcar, entre otras cosas, las cuestiones laborales).

⁶⁴² *Marruecos* – CEACR, observación, 2011: *dahirs* de 10 de agosto de 1915 y de 25 de marzo de 1918, agrupados en el *dahir* de 13 de septiembre de 1938 y puesto de nuevo en vigor por el decreto núm. 2-63-436 de 6 de noviembre de 1963; la Comisión solicitó al Gobierno que adoptara medidas destinadas a garantizar que sólo pueda decidirse la movilización de personas cuando se limite estrictamente a las situaciones que pongan en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población; el Gobierno indicó en su memoria que esta cuestión había sido debatida con los interlocutores sociales y que se llegó al acuerdo de enmendar las disposiciones pertinentes.

país⁶⁴³. Estas disposiciones resultan ir mucho más allá de la excepción relativa a los casos de fuerza mayor prevista en el *artículo 2, párrafo 2, d)*, del Convenio núm. 29 y permiten la movilización de la mano de obra «con fines de fomento económico» en el sentido del Convenio núm. 105. En otros casos, la facultad otorgada para movilizar mano de obra en un período de fuerza mayor se ha mantenido en vigor durante largo tiempo, aun después de que las circunstancias que habían dado lugar a la adopción de dichas medidas dejasen de existir⁶⁴⁴.

285. La Comisión ha considerado que, para evitar toda duda en cuanto al alcance de disposiciones nacionales o su compatibilidad con el Convenio, la legislación debería disponer claramente que el recurso al trabajo obligatorio en caso de fuerza mayor se circunscribe a los límites antes mencionados. En los casos en que una legislación especial conceda facultades excepcionales para movilizar mano de obra en casos de emergencia, la autorización de imponer trabajo obligatorio sólo debería otorgarse en circunstancias que constituyan un caso de fuerza mayor en el sentido del Convenio. En cualquier circunstancia, el recurso al trabajo obligatorio debería mantenerse sólo mientras sea estrictamente necesario para afrontar una situación de fuerza mayor y, a menos que su duración se vea limitada automáticamente en el tiempo, debería darse por terminado mediante una decisión o declaración oficial y pública⁶⁴⁵. La Comisión ha tomado nota con satisfacción de que, en ciertos casos, las disposiciones que autorizan el recurso al trabajo obligatorio con arreglo a facultades excepcionales se han enmendado siguiendo las directrices antes mencionadas⁶⁴⁶.

286. Desde su último Estudio General dedicado al tema, la Comisión ha seguido formulando comentarios sobre un caso sumamente grave de flagrante, y persistente violación del Convenio por las autoridades y el ejército de un país⁶⁴⁷. Esta situación grave perdura desde hace muchos años, en contraposición a la tendencia general a la disminución en todo el mundo de las prácticas de imposición de trabajo forzoso por parte del Estado a la población incluso a los niños⁶⁴⁸. La Comisión exhortó al Gobierno a que aplicara las recomendaciones de la Comisión de Encuesta establecida por el Consejo de

⁶⁴³ *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2011: la ley núm. 63-4 de 1963, relativa al empleo de personas para fines de promoción del desarrollo económico y social del país y su decreto de aplicación de 9 de febrero de 1963 autoriza la movilización de personas o grupos para llevar a cabo determinadas tareas en interés de la nación (arts. 1, 2, 4 y 6); el Gobierno ha indicado que esta ley es obsoleta y ya no se aplica; no obstante, la Comisión ha tomado nota de que las circunstancias previstas por el decreto (art. 2) no se limitan a los casos de fuerza mayor, catástrofes o, en general, a circunstancias que pongan en peligro a toda o parte de la población.

⁶⁴⁴ Véase, por ejemplo, *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011: la Comisión se refirió al estado de emergencia proclamado el 20 de junio de 1989 en virtud de la ordenanza de seguridad pública de 1947 y a las facultades del Presidente, con arreglo al art. 10 del reglamento de emergencia (disposiciones varias y facultades), adoptado en 1989 y revisado en 1994, 2000, 2005 y 2006.

⁶⁴⁵ Véase Estudio General de 2007, párr. 64.

⁶⁴⁶ Véase, por ejemplo, *Grecia* – CEACR, observación, 2010: en virtud de la enmienda introducida por la ley núm. 3536/2007, relativa al reglamento especial sobre cuestiones de política migratoria y otros asuntos bajo la competencia del Ministerio del Interior, Administración Pública y Descentralización (art. 41, 7)), el decreto legislativo núm. 17 de 1974 sobre planificación civil en casos de fuerza mayor, en virtud del cual puede proclamarse la movilización íntegra o parcial de civiles, sólo podrá aplicarse en tiempos de guerra. Por lo que hace a la movilización en tiempos de paz, el art. 41 de la ley estipula que únicamente puede recurrirse a la requisición de servicios personales en casos de fuerza mayor, esto es, en una «situación repentina que exija la adopción de medidas inmediatas para atender a las necesidades defensivas del país o hacer frente a una catástrofe natural inminente, o que pueda poner en peligro la salud pública».

⁶⁴⁷ *Myanmar* – CEACR, observaciones, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

⁶⁴⁸ Véase Estudio General de 2007, párrs. 92 y 93.

Administración en marzo de 1997 en aplicación del artículo 26 de la Constitución ⁶⁴⁹. Esta grave situación ha sido además objeto de críticas y de condenas unánimes en numerosas ocasiones en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo y en el Consejo de Administración, tanto por parte de gobiernos como de interlocutores sociales ⁶⁵⁰. En las observaciones que ha dirigido continuamente al Gobierno, la Comisión identifica cuatro áreas en las que el Gobierno debería adoptar medidas: i) dar instrucciones específicas y concretas a las autoridades civiles y militares; ii) garantizar que se dé una amplia publicidad a la prohibición del trabajo forzoso; iii) prever la elaboración de un presupuesto con medios suficientes para la sustitución del trabajo forzoso o no remunerado, y iv) garantizar la aplicación de la prohibición del trabajo forzoso ⁶⁵¹.

287. En respuesta a esta grave situación, la OIT ha venido utilizando su marco institucional, los procedimientos existentes de control y los recursos en materia de cooperación técnica (véase recuadro). En su observación más reciente ⁶⁵², la Comisión de Expertos, si bien toma nota de la evolución positiva que se registra en el país, instó al Gobierno a que adoptara, sin demora, la legislación derogando la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, de 2007, y que tomara todas las medidas necesarias y urgentes para la plena aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, poniendo en práctica las medidas concretas requeridas al Gobierno por la Comisión de Expertos, con objeto de lograr el pleno cumplimiento del Convenio tanto en la legislación como en la práctica.

⁶⁴⁹ Véase OIT: *Trabajo forzoso en Myanmar (Birmania)*, informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del art. 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), *Boletín Oficial*, Vol. LXXXI, 1998, Serie B, suplemento especial. Con arreglo al informe, el Convenio ha sido violado en la legislación y en la práctica nacionales de manera amplia y sistemática; existen numerosas pruebas que demuestran que las autoridades y el ejército recurren de manera intensiva a la imposición del trabajo forzoso a la población civil en todo Myanmar. El informe concluyó que «[el] Estado que apoya, incita, acepta o tolera el trabajo forzoso sobre su territorio comete un acto ilícito y compromete su responsabilidad por violar una norma de derecho internacional imperativa... Toda persona que viola la prohibición de recurrir al trabajo forzoso según el Convenio es culpable de un crimen internacional que es también, de ser cometido de una manera generalizada y sistemática, un crimen de lesa humanidad». La Comisión de Encuesta formula las siguientes recomendaciones: 1) que los textos legislativos pertinentes se pongan en conformidad con el Convenio; 2) que en la práctica, las autoridades y, en particular, los militares no impongan más trabajo forzoso u obligatorio; y 3) que se apliquen estrictamente las sanciones que puedan imponerse en virtud del Código Penal por el hecho de exigir trabajo forzoso u obligatorio.

⁶⁵⁰ Véanse, por ejemplo, los documentos presentados a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia durante la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2011, así como los debates y las conclusiones de dicha Comisión (CIT, 100.^a reunión, *Actas Provisionales* núm. 18, Parte 3A), y doc. D.5 D)); véanse también los documentos sometidos al Consejo de Administración en sus 310.^a y 312.^a reuniones (marzo y noviembre de 2011), y los debates y las conclusiones del Consejo de Administración durante dichas reuniones (GB.310/5 y GB.312/INS/6).

⁶⁵¹ Véase *Myanmar* – CEACR, observación, 2011: en esta observación, la Comisión apoya plenamente las conclusiones relativas a Myanmar a que llegó la Comisión de la Conferencia y el Consejo de Administración, así como la evaluación general efectuada por el funcionario de enlace de la OIT acerca de la situación del trabajo forzoso. La Comisión observó que el Gobierno no ha aplicado aún las recomendaciones de la Comisión de Encuesta; no ha enmendado o derogado la Ley de Ciudades y la Ley de Aldeas; no se ha cerciorado de que las autoridades, especialmente las militares, hayan dejado de imponer en la práctica trabajo forzoso; y no haya garantizado que las penas relativas a la imposición de trabajo forzoso previstas en el Código Penal sean aplicadas estrictamente por las autoridades civiles y militares.

⁶⁵² Véase *Myanmar* – CEACR, observación, 2012.

Respuesta de la OIT al trabajo forzoso en Myanmar

- ❑ En el caso de la aplicación del Convenio núm. 29 en Myanmar la OIT ha utilizado todo el arsenal disponible para alcanzar la aplicación efectiva de los convenios ratificados. El establecimiento de una Comisión de Encuesta en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT en respuesta a una queja presentada en 1996 fue seguido por el recurso (por primera vez) al artículo 33 de la Constitución de la OIT y la adopción de una resolución por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo por la que se invitó a los mandantes a que revisaran sus relaciones con Myanmar y adoptaran las medidas apropiadas para garantizar que Myanmar no aprovechara de esas relaciones para perpetuar o extender el sistema de trabajo forzoso u obligatorio al que hizo referencia la Comisión de Encuesta. La cooperación entre la OIT y el Gobierno fue reforzada en 2001 mediante la firma de un Memorándum de Entendimiento a fin de permitir que una Misión de Alto Nivel evaluara la realidad de la situación del trabajo forzoso en el país, así como por la designación de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar encargado de realizar todas las actividades pertinentes para garantizar la eliminación rápida y efectiva del trabajo forzoso.
- ❑ En el Protocolo de Entendimiento Complementario suscrito entre la OIT y el Gobierno en 2007, se estableció un mecanismo de presentación de quejas de características sin precedentes hasta ese momento con objeto de proporcionar a las víctimas del trabajo forzoso la oportunidad de presentar sus quejas a las autoridades competentes por intermedio de los servicios del Funcionario de Enlace a fin de obtener reparación. En su reunión de noviembre de 2011 el Consejo de Administración expresó su beneplácito por la indicación de que se estaba examinando en el Parlamento una legislación destinada a derogar la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, de 1907. Sin embargo, el compromiso de que se aplique un enfoque proactivo integral que abarque no sólo la continuación de la actividad de sensibilización y la gestión del mecanismo de presentación de quejas, sino también el enjuiciamiento efectivo de los responsables de la imposición de trabajo forzoso, ya sean militares o civiles, según lo previsto en el Código Penal, sigue siendo de primordial importancia para la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.
- ❑ En relación con los elementos interrelacionados de los convenios examinados en el presente Estudio General, la Comisión desea señalar especial atención a sus exhortaciones — que hizo suyas la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia — para que el Gobierno de Myanmar extendiera la presencia de la OIT en el país para abarcar cuestiones relativas a la libertad sindical, habida cuenta del vínculo intrínseco entre esos derechos y la erradicación efectiva del trabajo forzoso. La Comisión acoge con beneplácito a este respecto la reciente aprobación de la Ley sobre Organizaciones Sindicales que parece colmar parte del vacío que existe de larga data en el marco legislativo en relación con el derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas, y expresa su firme esperanza de que esa ley entrará en vigor en un futuro muy próximo y que las organizaciones de trabajadores recientemente constituidas estarán en condiciones de ejercer plenamente sus actividades sindicales, incluyendo las relativas a su participación en el logro de la eliminación completa y efectiva del trabajo forzoso.

Obligaciones de servicio nacional

288. En el último Estudio General en la materia, la Comisión destacó las disposiciones legislativas relativas al servicio cívico obligatorio u otras actividades no militares del servicio nacional. La Comisión recordó que, por lo que hace a las obligaciones del servicio nacional impuestas al margen de los casos de fuerza mayor, sólo se excluye del ámbito del Convenio el servicio militar obligatorio, a condición de que se utilice para realizar «un trabajo [...] que tenga un carácter puramente militar» (*artículo 2,*

párrafo 2, a)), condición ésta que tiene concretamente por objetivo impedir la utilización de conscriptos para realizar trabajos públicos o con fines de desarrollo ⁶⁵³. La Comisión tomó nota de que algunos gobiernos habían indicado que, en la práctica, la legislación relativa a las actividades no militares del servicio nacional, incluidas las disposiciones que autorizan el *empleo de reclutas para fines no militares*, se aplica únicamente en casos de fuerza mayor o cuando se trata de formación profesional. Otros gobiernos indicaron que los jóvenes que ejecutan trabajos de desarrollo económico dentro del marco de un servicio nacional obligatorio son siempre en la práctica voluntarios. En ese sentido, la Comisión ha señalado que, para evitar toda ambigüedad en la interpretación y armonizar la legislación con el Convenio y la práctica indicada, el principio de que los trabajos no militares se limiten a los casos de fuerza mayor o sean realizados exclusivamente por voluntarios debería reflejarse claramente en la legislación ⁶⁵⁴.

289. La Comisión señala, sin embargo, que en ciertos países sigue aún vigente legislación que autoriza el empleo de reclutas para fines no militares ⁶⁵⁵. En ciertos casos, dicho trabajo puede exigirse a personas sujetas a la prestación del servicio militar que, aunque de hecho no hayan sido convocadas (por ejemplo, los conscriptos excedentes de su clase), cumplan sus obligaciones inherentes al servicio nacional en forma no militar, realizando, por ejemplo, trabajo con fines de desarrollo en unidades de producción de fábricas, empresas públicas, etc. ⁶⁵⁶. En algunos países donde sigue vigente legislación aplicable al servicio cívico obligatorio ⁶⁵⁷, en ciertos casos los gobiernos indican que dicha legislación no se aplica ya en la práctica, pese a no haber sido formalmente derogada ⁶⁵⁸. En consecuencia, la Comisión ha solicitado a estos gobiernos poner la

⁶⁵³ Véase Estudio General de 2007, párr. 94. Véase también párr. 274 *supra*.

⁶⁵⁴ *Ibid.*

⁶⁵⁵ Véanse, por ejemplo, *Argelia* – CEACR, observación, 2011: ordenanza núm. 74-03 de 15 de noviembre de 1974, sobre el Código del Servicio Nacional, y la orden de 1.º de julio de 1987, en virtud de las cuales los reclutas están obligados a participar en el funcionamiento de los diferentes sectores económicos y administrativos; el Gobierno ha indicado que ya no existe, desde 2001, el recurso a la modalidad civil del servicio nacional, pero que la legislación no se ha enmendado aún; *Benin* – CEACR, observación, 2011: ley núm. 2007-27 y decreto núm. 2007-486, en virtud de los cuales las personas reclutadas para cumplir el servicio nacional en atención al interés nacional se asignan para realizar trabajos de desarrollo socioeconómico que no tienen carácter estrictamente militar; *Congo* – CEACR, observación, 2011: art. 1 de la ley núm. 16 de 27 de agosto de 1981, relativa al establecimiento del servicio militar obligatorio, con arreglo al cual el servicio nacional se instituye para permitir que todos los ciudadanos participen en la defensa y la construcción de la nación, y tiene dos componentes: el servicio militar y el servicio civil; el Gobierno ha indicado que ha caído en desuso la práctica de imponer a los reclutas trabajo de carácter no estrictamente militar.

⁶⁵⁶ Véanse, por ejemplo, *Chad* – CEACR, observación, 2011: art. 14 de la ordenanza núm. 001/PCE/CEDNACVG/91 sobre la organización de las fuerzas armadas, en virtud del cual los reclutas aptos para el servicio se dividen en dos categorías: el primer grupo, cuyo tamaño se determina cada año por decreto, se incorpora al servicio activo y queda obligado a prestarlo, mientras que el segundo grupo permanece a disposición de las autoridades militares durante dos años y puede ser llamado por el Gobierno a efectuar trabajos de interés general; *Egipto* – CEACR, observación, 2011: art. 1 de la ley núm. 76 de 1973, modificada por la ley núm. 98 de 1975, relativa al servicio general (cívico) de los jóvenes al finalizar sus estudios, en virtud del cual los jóvenes, de sexo masculino y femenino, que hayan finalizado sus estudios y que sean excedentes de su clase para los requerimientos de las fuerzas armadas, pueden ser enviados a trabajar en actividades tales como el desarrollo de sociedades rurales y urbanas, cooperativas agrícolas y de consumidores y en unidades de producción de fábricas.

⁶⁵⁷ Por ejemplo, *Argelia* – CEACR, observación, 2011: los arts. 32, 33, 34 y 38 de la ley núm. 84-10, de 11 de febrero de 1984, relativa al servicio civil, modificada en 1986 y 2006, permiten imponer a las personas que hayan recibido una enseñanza o formación superior un servicio de dos a cuatro años de duración, antes de poder ejercer una actividad profesional u obtener un empleo; la negativa a cumplir el servicio civil y la dimisión de la persona sujeta al mismo sin motivo válido acarrea la prohibición de ejercer una actividad por cuenta propia, castigándose toda infracción según el art. 243 del Código Penal.

⁶⁵⁸ Por ejemplo, *Dominica* – CEACR, observación, 2011: la Ley sobre el Servicio Nacional, de 1977, establece que las personas de edades comprendidas entre los 18 y los 21 años están obligadas a cumplir el servicio nacional, que incluye la participación en proyectos de desarrollo y de autoasistencia, entre los cuales cabe

legislación en conformidad con el Convenio. Desde el último Estudio General, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que *Camerún* ha derogado las disposiciones tendientes a instituir el servicio cívico nacional de participación en el desarrollo, lo cual permite participar con carácter voluntario en los trabajos de interés general⁶⁵⁹.

Restricciones a la libertad de los trabajadores para dejar su empleo

290. Como se indicó anteriormente, las disposiciones legales que impiden a un trabajador contratado por tiempo indeterminado terminar la relación de empleo dando un preaviso razonable tienen por efecto convertir una relación contractual basada en el acuerdo de las partes en un servicio impuesto por ley y son, por tanto, incompatibles con el Convenio núm. 29⁶⁶⁰. En consecuencia, la Comisión ha examinado la cuestión de las restricciones impuestas en varios países a la libertad del trabajador para dejar su empleo dando un preaviso dentro de plazos razonables, incluidos los militares de carrera en tiempo de paz. En particular, ha observado que en algunos países toda persona empleada por el gobierno o alguna administración pública, establecimiento u órgano, o por alguna autoridad del sector público o mixto, que dé por terminada su relación de empleo (incluso dando un preaviso) sin el consentimiento del empleador o autorización de la autoridad competente, se expone a que se le impongan sanciones penales de prisión, siendo los trabajadores del *servicio público* y los *servicios esenciales* los más afectados⁶⁶¹. En otros países los militares con grado de oficial y otros militares de carrera de las fuerzas armadas no pueden renunciar al servicio antes de que la renuncia sea formalmente aceptada por el órgano competente, que adoptará una decisión al

mencionar la vivienda, la construcción de escuelas, la agricultura y la construcción de carreteras. El no presentarse al servicio sin justificación razonable puede ser sancionado con multas o penas de prisión (art. 35, 2)); la Comisión ha observado que, a diferencia de lo que ha declarado en reiteradas oportunidades el Gobierno respecto a que el servicio nacional fue establecido para hacer frente en el país a las catástrofes naturales, la ley no contiene ninguna referencia a dichas catástrofes, aunque especifica los objetivos del servicio nacional, que consisten en «movilizar las energías del pueblo de Dominica para alcanzar el máximo nivel de eficacia, estructurar estas energías y orientarlas hacia la promoción del crecimiento y del desarrollo económico del Estado»; el Gobierno ha indicado que el art. 35, 2), de la ley no se aplica en la práctica.

⁶⁵⁹ Véase *Camerún* – CEACR, observación, 2008: la ley núm. 73-4 de 9 de julio de 1973, sobre el servicio civil nacional de participación en el desarrollo, permitía imponer trabajos de interés general a los ciudadanos de 16 a 55 años durante 24 meses y preveía penas de prisión para los que se negasen a participar, ha sido derogada por la ley núm. 2007/003, de 13 de julio de 2007.

⁶⁶⁰ Véase párr. 270 *supra*.

⁶⁶¹ Véase, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2009: Ley núm. LIII, de 1952, sobre Servicios Esenciales (Mantenimiento), dispone que la terminación del empleo de cualquier persona empleada por el Gobierno central, sin el consentimiento del empleador, es pasible de una pena de reclusión de hasta un año, a pesar de cualquier término expreso o implícito en el contrato de empleo que dispusiera que el empleado puede dar por terminado su empleo libremente y sin preaviso (arts. 3 y 5, 1), *b*), y explicación 2, y art. 7, 1)). Aunque el Gobierno indica que la Ley de 1952 es obsoleta y sus disposiciones no se aplican ya en la práctica, existen disposiciones similares en la (Segunda) Ordenanza núm. XLI, de 1958, sobre Servicios Esenciales (arts. 3, 4, *a*) y *b*), y 5)), que se encuentra aún en vigor; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011: Ley de los Servicios Esenciales (Mantenimiento) de 1952, en virtud de la cual los empleados del Gobierno que terminen su empleo sin el consentimiento del empleador están sujetos a una pena de prisión de hasta un año. El Gobierno ha indicado que la enmienda de la Ley de Servicios Esenciales (Mantenimiento), 1952, debe ser examinada por la comisión tripartita sobre la refundición, simplificación, y racionalización de la legislación laboral); *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2010: el decreto legislativo núm. 46, de 23 de julio de 1974, enmienda el art. 364 del Código Penal, en virtud del cual puede imponerse una pena de prisión de tres a cinco años por dejar o interrumpir su trabajo como miembro del personal de cualquier administración pública, establecimiento u organismo, o cuando se ocupa un cargo en el sector público o mixto, si la autoridad competente no ha aceptado formalmente antes la renuncia; el Gobierno ha indicado que está en curso la enmienda del Código Penal y que se tienen en cuenta los comentarios de la Comisión para ponerlo en conformidad con el Convenio.

respecto tras haber examinado los motivos de la renuncia ⁶⁶². Desde el último Estudio General, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que *Uganda* ha derogado las disposiciones en virtud de las cuales podía prohibirse a los trabajadores empleados en *servicios esenciales* dar por terminados sus contratos de servicio ⁶⁶³. Con respecto a los trabajadores del sector privado, la Comisión ha expresado su preocupación por la situación vulnerable de los *trabajadores domésticos*, incluidos los *trabajadores domésticos migrantes*, especialmente en lo que respecta a su libertad para terminar el empleo. La Comisión pidió a los gobiernos interesados que adoptasen disposiciones destinadas a garantizar la adecuada protección de estos trabajadores en lo que concierne a la terminación de su relación de empleo, lo que incluye el derecho a recurrir a los tribunales en caso necesario ⁶⁶⁴.

Trabajo de reclusos para empresas privadas

291. En su Estudio General de 2007, la Comisión ha observado en algunos Estados Miembros una tendencia que incluye dos fenómenos relacionados y que ha tenido un efecto considerable en la aplicación del Convenio. Uno de ellos consiste en la práctica cada vez más frecuente de que los reclusos en las cárceles administradas por el Estado trabajen para empresas privadas, dentro y fuera del recinto penitenciario; el otro es que en algunos casos se subcontrata a empresas privadas la administración de las cárceles, y los reclusos trabajan en las prisiones para cumplir finalidades de producción. Esta tendencia puede observarse tanto en países vinculados por el Convenio como en los Estados que no lo han ratificado y tiene un impacto evidente en la aplicación del mismo, en particular tratándose del *artículo 2, párrafo 2, c)* ⁶⁶⁵. Tras un análisis pormenorizado y profundo de dicha tendencia, la Comisión ha llegado a la conclusión de que la privatización del trabajo penitenciario no es incompatible con el Convenio, si se organiza y pone en práctica en el entendimiento de que esta forma de trabajo debe incluir

⁶⁶² Véase, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011: art. 141 de la ley núm. 232 de 1959, que dispone que el cese de los oficiales militares no se hará efectivo hasta que la renuncia sea aceptada; la Comisión ha observado que, en virtud de esta disposición, la solicitud de renuncia podrá aceptarse o rechazarse; también ha tomado nota de que la ley no establece los criterios que han de aplicarse para decidir la aceptación de una renuncia); *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2011: art. 11 de la Ley sobre Condiciones y Modalidades de Empleo aplicables a los oficiales del ejército nigeriano (1984), según las cuales un oficial en funciones de comando puede presentar su dimisión, pero el Consejo del Ejército debe decidir sobre cada solicitud; art. 17, 10), de la Ley de Policía, cap. 359, en virtud del cual ningún funcionario policial distinto de un oficial superior puede presentar su dimisión o renunciar a sus obligaciones sin la aprobación del Consejo de la Policía); *Uganda* – CEACR, observación, 2011: en virtud del reglamento del ejército de resistencia nacional (condiciones de servicio) (oficiales), núm. 6, de 1993 (actualmente, reglamento de las fuerzas de defensa del pueblo de Uganda (condiciones de servicio) (oficiales), art. 28, 1), la Junta puede autorizar la dimisión de los oficiales en cualquier etapa del servicio, pero el oficial interesado debe presentar previamente un petición indicando los motivos de su renuncia, y la Junta puede conceder la autorización si considera que los motivos expuestos son procedentes.

⁶⁶³ Véase *Uganda* – CEACR, observación, 2009: la Ley de 1964 sobre el Arbitraje y la Solución de los Conflictos de Trabajo, contiene disposiciones en aplicación de las cuales puede prohibirse a los trabajadores empleados en «servicios esenciales» que terminen sus contratos de trabajo, ha sido revocada por la Ley de Arbitraje y la Solución de los Conflictos de Trabajo, 2006 (art. 44, 1). El art. 34, 1), de la nueva Ley estipula expresamente que no se prohibirá a una persona empleada en «servicios esenciales» dar un preaviso para terminar el empleo en cualquier momento, en virtud de la Ley de Empleo de 2006.

⁶⁶⁴ Véase, por ejemplo, *Kuwait* – CEACR, observación, 2011: la Comisión tomó nota de que, si bien el nuevo Código del Trabajo (ley núm. 6, 2010) excluye de su ámbito de aplicación a los trabajadores domésticos, autoriza al ministro competente a promulgar una decisión en la que se especifiquen las reglas que gobiernan las relaciones entre los trabajadores domésticos y sus empleadores; la Comisión expresó la esperanza de que dicha decisión ministerial se adopte en un futuro cercano y que proporcione adecuada protección a los trabajadores domésticos en lo que concierne a su libertad para terminar su relación de trabajo.

⁶⁶⁵ Véase Estudio General de 2007, párrs. 98 a 101.

requisitos adicionales para garantizar el respeto del Convenio. Como antes se indicó ⁶⁶⁶, cuando existan las garantías necesarias para asegurar que los reclusos afectados acepten *voluntariamente* el trabajo, dando libremente y con conocimiento de causa su consentimiento y sin presiones o amenaza de sanción alguna, como se exige en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio, dicho trabajo no quedaría comprendido en el campo de aplicación del Convenio. La Comisión ha considerado que, en el contexto carcelario, el indicador más fiable de la voluntariedad del trabajo es que las condiciones en las cuales se realiza se aproximen a las condiciones de una relación libre de trabajo, entre otras, las relativas al pago de salarios (dejando margen para descuentos y cesiones), a la seguridad social y a la seguridad y salud ocupacionales ⁶⁶⁷. Como la Comisión ha señalado en su anterior Estudio General, varios países han hecho ya progresos para garantizar un cumplimiento cabal del Convenio, adoptando medidas tanto legislativas como prácticas, a fin de que las condiciones del empleo privado de reclusos se aproximen progresivamente a las de los trabajadores libres ⁶⁶⁸. La Comisión ha solicitado a otros países que tomen medidas en ese sentido ⁶⁶⁹. La Comisión reitera su esperanza de que se realicen continuos progresos en este sentido y espera que las anteriores indicaciones proporcionen una orientación útil sobre la forma en que debería aplicarse el Convenio tanto en beneficio de los Estados Miembros que lo hayan ratificado, como de aquellos que contemplen la posibilidad de hacerlo.

Obligación de realizar horas extraordinarias bajo la amenaza de una pena

292. Como la Comisión ha señalado en su Estudio General de 2007, la obligación de realizar horas extraordinarias no afecta la aplicación del Convenio, siempre que tal exigencia se sitúe en el marco de los límites establecidos por la legislación nacional o aceptados por los convenios colectivos ⁶⁷⁰. Más allá de esos límites, la Comisión ha considerado acertado examinar en qué circunstancias se establece un vínculo entre la obligación de realizar horas extraordinarias y la protección contra el trabajo forzoso otorgada por el Convenio. En este sentido, la Comisión ha indicado que, en ciertos casos, el temor al despido lleva a los trabajadores a realizar un número de horas extraordinarias muy superior al autorizado en las legislaciones nacionales. En otros casos, los trabajadores pueden verse forzados a trabajar más allá de los horarios normales para cumplir con metas de producción que les permitan alcanzar el salario mínimo ⁶⁷¹. La Comisión señaló que, aunque el trabajador tendría, hipotéticamente, la posibilidad de negarse a trabajar durante más horas que las de la jornada normal de trabajo, la vulnerabilidad de su situación hace que en la práctica no tenga más opción que aceptar esos horarios para alcanzar al menos el salario mínimo o conservar su empleo, o por ambas razones ⁶⁷². Los trabajadores que pertenecen a los grupos más vulnerables (*como los trabajadores agrícolas*) suelen ser los más afectados ⁶⁷³. En relación con estas

⁶⁶⁶ Véase párr. 278 *supra*.

⁶⁶⁷ Véase Estudio General de 2007, párrs. 59, 60, y 114 a 122.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, párr. 61 y notas 123 y 124.

⁶⁶⁹ *Ibid.*, párr. 61 y nota 125.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, párr. 132.

⁶⁷¹ *Ibid.*, párr. 133.

⁶⁷² Véase, por ejemplo, *Guatemala* – CEACR, observación, 2010.

⁶⁷³ *Ibid.*, en lo concerniente a la imposición de trabajo con horarios que sobrepasan la jornada normal a los trabajadores del sector de plantaciones.

cuestiones, que han planteado en varias ocasiones ante la Comisión las organizaciones de trabajadores⁶⁷⁴, la Comisión ha considerado que en los casos en que el trabajo o servicio se imponga explotando la vulnerabilidad del trabajador, bajo la amenaza de una pena, el despido o una remuneración inferior al salario mínimo, tal explotación transforma la situación caracterizada por malas condiciones de trabajo en una situación en la cual el trabajo se impone bajo amenaza de una pena y merece la protección del Convenio⁶⁷⁵. La Comisión ha pedido, por tanto, que se tomen las medidas necesarias para garantizar la observancia del Convenio y proteger así a las personas que trabajan en los sectores concernidos, entre los cuales figuran las *maquilas* (zonas de elaboración de productos para la exportación), las *plantaciones* y el *servicio público*⁶⁷⁶.

Esclavitud, prácticas análogas a la esclavitud y otras formas ilícitas de trabajo obligatorio. Imposición de trabajo forzoso a los trabajadores pertenecientes a los grupos más vulnerables

293. En su anterior Estudio General, la Comisión señaló que, pese a la prohibición de la esclavitud y las prácticas análogas en el plano internacional y a los considerables progresos realizados por los Estados para adoptar legislación destinada a eliminar las prácticas análogas a la esclavitud, en casos muy aislados subsisten aún algunas de esas prácticas, que pueden considerarse como *secuelas de esclavitud*⁶⁷⁷. En consecuencia, la Comisión ha venido examinando desde hace algunos años la situación de un país, donde la condición de esclavo sigue transmitiéndose por nacimiento a personas pertenecientes a ciertos grupos étnicos, a quienes se obliga a trabajar para su amo sin remuneración alguna, principalmente como pastores, trabajadores agrícolas o empleados del servicio doméstico, a pesar de las leyes contra la esclavitud y de las medidas positivas adoptadas por el gobierno con miras a erradicar dichas prácticas. La Comisión ha solicitado al gobierno interesado que tome las medidas oportunas para combatir la esclavitud y sus secuelas, adoptando un plan de acción nacional y fortaleciendo los mecanismos de supervisión del cumplimiento de la ley⁶⁷⁸. Desde el último Estudio General, la Comisión

⁶⁷⁴ De este modo, la Comisión Intersindical de El Salvador formuló comentarios sobre la situación de los trabajadores de las *maquilas* (zonas de elaboración de productos para la exportación) obligados a trabajar más allá de los límites establecidos por la legislación nacional y sin remuneración, bajo la amenaza de despido en caso de negarse a realizarlas, para alcanzar las metas de producción establecidas por las empresas *maquiladoras* (véase *El Salvador* – CEACR, observación, 2006). La Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSTRAGUA) y el Movimiento Sindical Indígena y Campesino Guatemalteco en defensa de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras se refirieron en sus respectivos comentarios a su obligación de trabajar horas extras bajo la amenaza de imponer penas a determinadas categorías de trabajadores del sector público y a ciertos trabajadores del sector privado (*plantaciones*) (véase *Guatemala* – CEACR, observación, 2010).

⁶⁷⁵ Véase Estudio General de 2007, párr. 134.

⁶⁷⁶ Véase *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2008: la Comisión señaló que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social se encontraba evaluando las actividades de las oficinas establecidas en las zonas de elaboración de productos destinados a la exportación y que deseaba obtener información acerca de dicha evaluación, en relación con los alegatos de imposición de trabajo más allá de la jornada normal; *Guatemala* – CEACR, observación, 2010: la Comisión pidió información acerca de las medidas adoptadas para proteger a los trabajadores del sector público y el sector privado (*plantaciones*) contra la imposición de trabajo cuya duración sobrepase la jornada normal.

⁶⁷⁷ Véase Estudio General de 2007, párr. 69.

⁶⁷⁸ Véase *Níger* – CEACR, observación, 2011: la Comisión observó que en este país existe una forma arcaica de esclavitud que se manifiesta en el seno de las comunidades nómadas; las relaciones entre el amo y el esclavo se basan en la explotación directa: el amo dispone del esclavo de manera gratuita. La Comisión tomó nota de que se habían adoptado ciertas medidas, como la inclusión en el Código Penal de los arts. 270-1 a 270-5 que tipifican como delito y sancionan la esclavitud; el establecimiento en agosto de 2006 de la Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso y la Discriminación, encargada de preparar un plan de acción nacional; el acuerdo

ha tomado nota con satisfacción que en otro país, en relación con las secuelas de esclavitud, se ha adoptado nueva legislación para definir, tipificar y castigar las prácticas análogas a la esclavitud⁶⁷⁹. Además, la Comisión pidió al Gobierno que tomara medidas para asegurarse de que las víctimas estén realmente en situación de hacer valer sus derechos y que adoptase una estrategia global para luchar contra la esclavitud.

294. En cuanto a las prácticas ilícitas de *servidumbre por deudas*, que obligan a los trabajadores y a sus familias a trabajar para un empleador a fin de reembolsar las deudas propias o heredadas, debe señalarse que en algunos países siguen siendo frecuentes y afectan a un gran número de personas. Como la Comisión ha indicado en su anterior Estudio General, las víctimas de la servidumbre por deudas son las personas con menos recursos, generalmente analfabetas y relativamente fáciles de engañar y mantener en la ignorancia de sus derechos. Cuando intentan dejar su trabajo, suelen ser perseguidas y forzadas a regresar⁶⁸⁰. La manipulación del crédito y las deudas, sea por los empleadores o por los agentes de reclutamiento, sigue siendo un mecanismo clave para atrapar a trabajadores vulnerables en situaciones de trabajo forzoso. Por ejemplo, *los campesinos pobres o los pueblos indígenas* pueden ser inducidos por los empleadores o los agentes de reclutamiento a endeudarse, aceptando préstamos relativamente modestos pero acumulativos o anticipos salariales ofrecidos por los empleadores o los agentes de reclutamiento en momentos de escasez⁶⁸¹. En este sentido, la Comisión ha señalado que, como las deudas son la causa fundamental del trabajo en régimen de servidumbre, es necesario adoptar medidas legislativas para proscribir este tipo de servidumbre y prever sanciones penales contra los empleadores que sometan a servidumbre a sus trabajadores. Esas medidas legislativas deberían reforzarse con medidas adicionales de asistencia económica y rehabilitación de los trabajadores en servidumbre, con el fin de evitar que recaigan en una situación de trabajo forzoso⁶⁸². La Comisión ha tomado nota también que, pese a que los países que experimentan los problemas más graves de trabajo en régimen de servidumbre hayan adoptado legislación específica (y/o planes nacionales) para proscribir esta práctica, rehabilitar a las víctimas y sancionar a los responsables, la aplicación de dicha legislación se ve obstaculizada en ciertos casos por algunas dificultades, que obedecen generalmente a la inadecuación de la inspección del trabajo y de los mecanismos encargados de hacer cumplir la ley, o a la ineficacia de los «comités de vigilancia». En consecuencia, la Comisión solicitó a los gobiernos interesados que tomaran todas las medidas necesarias para identificar, liberar y rehabilitar a los trabajadores en régimen de servidumbre y castigar a los responsables, fortaleciendo la inspección del trabajo y los mecanismos destinados a hacer cumplir la ley, realizando un estudio estadístico a nivel nacional sobre el trabajo en régimen de servidumbre e

concertado por el Instituto Nacional de Estadística y la Oficina Internacional del Trabajo para preparar un estudio que informe sobre las diferentes formas de trabajo forzoso existentes en Níger y proporcione estadísticas de carácter estimativo. La Comisión desea obtener información sobre las medidas adoptadas para combatir la esclavitud y sus vestigios, por ejemplo, las medidas tomadas con miras a adoptar el plan de acción nacional para luchar contra todas las formas de trabajo forzoso, en particular la esclavitud, así como sobre la actuación emprendida por la Comisión Nacional).

⁶⁷⁹ Véase *Mauritania* – CEACR, observación, 2008: la ley núm. 2007/48, que define, tipifica como delito y sanciona las prácticas análogas a la esclavitud, distingue entre el delito de esclavitud y las infracciones que se cometan en este contexto. La Comisión ha considerado que la adopción de la ley constituye un importante paso en la lucha contra la esclavitud y que el problema básico consiste, por tanto, en aplicar eficazmente la legislación.

⁶⁸⁰ Véase Estudio General de 2007, párr. 71. Con arreglo a la información disponible, el trabajo en condiciones de servidumbre se encuentra muy extendido en el sector agrícola, aunque también se han detectado casos en los sectores de la minería, la fabricación de ladrillos, el cuero, el procesamiento de pescado y la fabricación de alfombras. En ciertas regiones, los más afectados son los miembros de las comunidades indígenas y tribales.

⁶⁸¹ *El costo de la coacción*, op. cit., párr. 40.

⁶⁸² Véase Estudio General de 2007, párr. 71.

imponiendo las sanciones penales apropiadas, con arreglo a lo estipulado en el *artículo 25* del Convenio⁶⁸³. En otros casos, la Comisión destacó la importancia de fortalecer el marco jurídico, por ejemplo, adoptando medidas legislativas o de otro tipo para debilitar los intereses económicos y financieros de aquellos que explotan el trabajo en régimen de servidumbre, lo que representaría una herramienta adicional para combatir este tipo de trabajo, y acrecentando la eficacia de las penas impuestas a los infractores, penas que han de ser suficientemente disuasorias y aplicarse estrictamente⁶⁸⁴. En algunos casos, la Comisión examinó concretamente la situación vulnerable de los *miembros de las comunidades indígenas* que suelen ser víctimas de servidumbre por deudas, servidumbre y otras prácticas de trabajo forzoso en ciertas regiones⁶⁸⁵.

295. En numerosas ocasiones la Comisión ha expresado su preocupación por la situación vulnerable de los trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores domésticos migrantes, que suelen ser objeto de prácticas abusivas por parte de los empleadores, tales como la retención de pasaportes, el impago de salarios, la privación de libertad, y el abuso físico y sexual, que hacen que su empleo se transforme en una situación que podría constituir trabajo forzoso. En particular en lo que respecta a los *trabajadores domésticos migrantes*, muchos de ellos trabajan en condiciones precarias y difíciles, que pueden caracterizarse por una ordenación del tiempo de trabajo atípica (horas de trabajo, períodos de descanso semanal y vacaciones), garantías insuficientes en cuanto a sus salarios (observancia de salarios mínimos, pago de salarios, etc.), insuficiencia o ausencia de protección social, y falta de información sobre el ejercicio y defensa de los derechos antes mencionados como, por ejemplo, el recurso a los tribunales). La vulnerabilidad de esos trabajadores que, en su gran mayoría, son *mujeres y jóvenes*, deriva esencialmente de dos aspectos de su trabajo: en primer lugar, son empleados para realizar trabajo doméstico al que la legislación laboral otorga únicamente un escaso nivel de protección y, en segundo término, por el hecho de trabajar en el extranjero estas personas no benefician de la protección legal directa que otorgan sus países de origen. La vulnerabilidad de los *trabajadores domésticos migrantes* es incluso mayor si se tiene en cuenta la ausencia de autonomía de tales trabajadores con

⁶⁸³ Por ejemplo: *India* – CEACR, observación, 2010; y *Pakistán* – CEACR, 2011.

⁶⁸⁴ Véase, por ejemplo, *Brasil* – CEACR, observación, 2010: la Comisión tomó nota en particular de una ley que constituiría una base jurídica para prohibir que las personas que hayan, reconocidamente, utilizado trabajo en régimen de servidumbre obtengan ventajas fiscales y créditos o participen en contratos públicos, y de una ley encaminada a aumentar las penas aplicables al delito consistente en reducir a una persona a una condición análoga a la esclavitud; la Comisión indicó que, una vez adoptadas, estas leyes constituirían importantes herramientas adicionales para luchar contra el trabajo en régimen de servidumbre; la Comisión señaló también que el proyecto de enmienda al art. 243 de la Constitución (PEC núm. 438/2001) era también una importante iniciativa para autorizar la expropiación, sin indemnización alguna, de establecimientos en los cuales se haya descubierto la utilización de trabajo en régimen de esclavitud.

⁶⁸⁵ Véase, por ejemplo, *Paraguay* – CEACR, observación, 2010: la Comisión expresó su preocupación por el hecho de que existieran casos de servidumbre por deudas en las comunidades indígenas del *Chaco*; pese a indicar la actuación positiva del Gobierno para erradicar el trabajo en régimen de servidumbre, entre otras cosas, mediante el establecimiento de la Comisión sobre Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso, y la preparación de un plan de acción, la Comisión señaló que habría que reforzar las medidas adoptadas y que éstas deberían llevar a una acción sistemática y proporcional al alcance y gravedad del problema); *Perú* – CEACR, observación, 2011: la Comisión ha examinado durante algunos años la situación de los miembros de las comunidades indígenas, que a menudo son víctimas de las prácticas de trabajo forzoso (esclavitud, servidumbre por deudas, y servidumbre) especialmente en sectores tales como la agricultura, la ganadería y la silvicultura; aunque ha señalado que el Gobierno ha tomado medidas positivas entre las que cabe mencionar el establecimiento de la Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso, la adopción del plan nacional y la creación de una unidad especial de inspección del trabajo para combatir el trabajo forzoso, la Comisión destacó la importancia que reviste adoptar disposiciones penales encaminadas concretamente a tipificar como delito el trabajo forzoso y definir los elementos constitutivos de este tipo de trabajo, a fin de contemplar todas las prácticas de trabajo forzoso existentes en el país.

respecto a sus empleadores. Así, la Comisión ha tomado nota de que en ciertos países del Medio Oriente el así llamado sistema de «patrocinio» de visados (o sistema «*Kafala*») puede llevar a imponer trabajo forzoso⁶⁸⁶, y ha solicitado a los gobiernos interesados que adopten disposiciones legislativas especialmente ajustadas a las difíciles circunstancias que afronta esta categoría de trabajadores y para protegerlos contra prácticas abusivas. La Comisión ha considerado también que era necesario tomar medidas para proteger a los *trabajadores migrantes*, supervisando los aspectos de explotación de las prácticas de las agencias privadas de reclutamiento, así como a prohibir que los empleadores retengan los pasaportes de los trabajadores y a eliminar toda restricción de los derechos fundamentales de los trabajadores domésticos y otros trabajadores migrantes, a fin de garantizarles una protección laboral estándar⁶⁸⁷. En lo que respecta a los *migrantes en situación irregular*, cuya vulnerabilidad les expone a la explotación de su trabajo, la Comisión ha indicado que la penalización de la migración ilegal agudiza aún más su vulnerabilidad y solicitó a los gobiernos interesados que adoptasen las medidas necesarias para proteger a los trabajadores migrantes contra la imposición de trabajo forzoso, con independencia de la condición jurídica de esos trabajadores⁶⁸⁸. La Comisión tomó nota de las diferentes medidas positivas adoptadas para garantizar que los trabajadores domésticos conozcan sus derechos, bien mediante talleres de formación y campañas de información, o bien mediante la adopción de disposiciones a fin de establecer un contrato de trabajo uniforme a favor de los trabajadores domésticos y un procedimiento de investigación de los hechos denunciados por los trabajadores domésticos en contra de sus empleadores. La Comisión solicitó información sobre todas las medidas adoptadas en la legislación y en la práctica para reforzar aún más la protección de los *trabajadores domésticos migrantes* y erradicar toda forma de trabajo forzoso impuesta a esta categoría de trabajadores, proporcionando la asistencia necesaria para permitir a éstos que hagan valer sus derechos y denuncien cualquier abuso del que puedan ser víctimas⁶⁸⁹. La situación de los trabajadores pertenecientes a los grupos más vulnerables, entre otros, los trabajadores migrantes, se abordan con frecuencia por las organizaciones de trabajadores en los comentarios que han formulado de conformidad con el artículo 23 de la Constitución de la OIT y que la Comisión ha examinado regularmente⁶⁹⁰.

296. Desde su último Estudio General, la Comisión ha seguido examinando la información relativa a los *secuestros de personas con fines de trabajo forzoso* que afectan a miles de personas⁶⁹¹, incluso niños⁶⁹², en el contexto de los conflictos

⁶⁸⁶ Véase, por ejemplo, *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2010: la Comisión solicitó al Gobierno que tomase medidas conducentes a adoptar una nueva reglamentación, atendiendo a lo dispuesto en el art. 7 del Código del Trabajo, con el fin de proteger a los trabajadores domésticos migrantes contra prácticas y condiciones abusivas que equivalen a la imposición de trabajo forzoso a través del sistema de «patrocinio» de visados.

⁶⁸⁷ Véase, por ejemplo, *Indonesia* – CEACR, observación, 2009.

⁶⁸⁸ Véase *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2010: la ley núm. 94 de 15 de julio de 2009, que dispone el respeto de la seguridad pública, ha enmendando la ley de 1998, que regula la inmigración y la situación jurídica de las personas de nacionalidad extranjera, mediante la inclusión del art. 10 *bis*, conforme al cual la entrada y residencia ilegal de migrantes constituye un delito.

⁶⁸⁹ Véase, por ejemplo, *Libano* – CEACR, observación, 2011; *Perú* – CEACR, observación, 2011.

⁶⁹⁰ Por ejemplo, la Comisión toma nota de los comentarios de las organizaciones de los trabajadores presentados por los gobiernos en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, y que versan sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo: *Canadá* – Congreso del Trabajo de Canadá (CLC) y Confederación de Sindicatos Nacionales (CSN); *Polonia* – Unión Sindical Independiente y Autónoma «Solidarnosc»; *Portugal* – Unión General de Trabajadores (UGT) y Confederación del Turismo Portugués (CTP).

⁶⁹¹ Véase *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2012: la Comisión ha tomado nota con profunda preocupación de la información relativa a violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad del Estado y otros grupos armados, especialmente las fuerzas armadas de la República

armados en ciertas regiones. La Comisión ha observado que estas situaciones constituyen graves violaciones del Convenio, ya que se obliga a las víctimas a realizar un trabajo para el que no se han ofrecido voluntariamente, en condiciones sumamente duras y acompañadas de malos tratos como la tortura, la muerte o la explotación sexual⁶⁹³. La Comisión instó, por consiguiente, a los gobiernos interesados a actuar de manera efectiva y expedita para eliminar tales prácticas y garantizar que, de conformidad con el *artículo 25* del Convenio, se impongan sanciones penales a los infractores.

Trata de personas

297. Desde que formulara su observación general de 2001 en relación con la trata de personas, observación en cuyo marco la Comisión pidió información sobre las medidas adoptadas o previstas para prevenir, suprimir y sancionar este flagelo⁶⁹⁴, la Comisión ha examinado sistemáticamente el problema que representa la trata en sus numerosos comentarios dirigidos a los Estados ratificantes. En estos comentarios la Comisión ha llamado la atención sobre el *artículo 1, párrafo 1*, del Convenio, en virtud del cual los Estados ratificantes están obligados a suprimir lo antes posible toda forma de trabajo forzoso u obligatorio, así como el *artículo 25*, en el que se especifica que el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y que todo Miembro que ratifique este Convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente. Refiriéndose a la definición de la trata de personas contenida en el Protocolo de Palermo⁶⁹⁵, la Comisión señaló, en particular, que la noción de explotación del trabajo

Democrática del Congo (FARDC), que incluyen numerosos casos de trabajo forzoso y esclavitud sexual, particularmente en las zonas mineras del Kivus. La Comisión instó al Gobierno a tomar todas las medidas oportunas para poner término inmediato a estas prácticas que constituyen una gravísima violación del Convenio, así como para garantizar que se impongan a los perpetradores la sanción adecuada; *Sudán* – CEACR, observación, 2011: la Comisión se ha referido durante muchos años a que se siguen practicando los secuestros y la explotación de trabajo forzoso en detrimento de miles de mujeres y niños en las regiones del país en las que prevalece un conflicto armado; pese a haber tomado nota de las medidas positivas adoptadas por el Gobierno, entre otros conductos, a través del Comité para la Erradicación del Secuestro de Mujeres y Niños (CEAWC), así como del renovado compromiso del Gobierno para resolver el problema, la Comisión ha instado firmemente al Gobierno a intensificar sus esfuerzos para erradicar por completo las prácticas de trabajo forzoso que constituyen una flagrante violación del Convenio y, en particular, a resolver los casos de secuestro en todas las regiones del país y garantizar a las víctimas el derecho a reintegrarse a sus familias.

⁶⁹² Véase *Uganda* – CEACR, observación, 2009: la Comisión expresó su preocupación por los numerosos casos de secuestro de miles de niños en el marco de los conflictos armados que se registran en la parte norte del país, con el propósito de explotar su trabajo; los niños secuestrados fueron obligados a aportar su trabajo y servicios como guardias, soldados y concubinos, vinculándose los secuestros con asesinatos, palizas y violaciones de esos niños. Dado que el país ha ratificado el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), la Comisión expresó la opinión de que el problema representado por el trabajo forzoso de niños puede examinarse más específicamente en el marco del Convenio mencionado, que pide a los Estados ratificantes que tomen urgentemente medidas inmediatas y efectivas para garantizar la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. En consecuencia, la Comisión pidió al Gobierno que se remitiera a sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 182.

⁶⁹³ Véase Estudio General de 2007, párr. 70.

⁶⁹⁴ CEACR, observación general sobre el Convenio núm. 29, 2001: la Comisión solicitó información especialmente sobre las disposiciones de la legislación nacional encaminadas a castigar la imposición del trabajo forzoso u obligatorio, la trata de personas, y la explotación y prostitución de seres humanos, y acerca de las medidas adoptadas para garantizar la aplicación obligatoria en contra de los responsables, así como sobre las medidas destinadas a alentar a las víctimas a recurrir a las autoridades (por ejemplo: la autorización para permanecer en el país de que se trate al menos durante su enjuiciamiento, la protección eficaz de las víctimas que desean atestiguar en un juicio contra las represalias de los explotadores, etc.).

⁶⁹⁵ *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* (el «Protocolo de Palermo») que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). Mientras que la Convención de las Naciones Unidas trata de la delincuencia

inherente a dicha definición permite establecer la relación entre el Protocolo de Palermo y el Convenio núm. 29, y deja claro que la trata de personas con fines de explotación (trata que se ha definido específicamente para incluir el trabajo o los servicios forzosos, la esclavitud o prácticas análogas, la servidumbre y diferentes formas de explotación sexual) corresponde a la definición de trabajo forzoso u obligatorio establecida en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio⁶⁹⁶. Los medios de coacción utilizados son otro elemento importante de la definición de la trata de personas en el Protocolo de Palermo que permite contemplar la trata dentro del ámbito de aplicación del Convenio núm. 29, que incluyen la amenaza o el uso de la fuerza, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, y descartan definitivamente el ofrecimiento voluntario o el consentimiento de la víctima. Respecto a este último, el Protocolo de Palermo contiene una disposición cualificadora, en virtud de la cual el consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a los medios antes enunciados. Cuando la víctima es un niño, se considerará delito de la trata de personas independientemente del empleo de medios de coacción o engaño⁶⁹⁷.

298. Como la trata de personas está estrechamente vinculada a la imposición de trabajo o servicios forzosos u obligatorios, debe tipificarse y castigarse como delito, en virtud del artículo 25 del Convenio⁶⁹⁸. Aunque la legislación penal de la mayoría de los países que han ratificado el Convenio núm. 29 castiga la imposición de trabajo forzoso u obligatorio, la Comisión ha tomado nota desde su último Estudio General de que una serie de países ha introducido en su legislación nacional disposiciones específicas destinadas a sancionar la trata de personas, sea enmendando sus Códigos Penales⁶⁹⁹ o adoptando leyes especiales contra la trata⁷⁰⁰. Otros países se encuentran adoptando disposiciones específicas de este tipo⁷⁰¹. La prevención de la trata de personas y la

organizada transnacional, tal como se define en este instrumento, el Convenio núm. 29 de la OIT tiene por objetivo prohibir el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas, sea impuesto por organismos públicos o por particulares, e independientemente de toda conexión con la delincuencia organizada.

⁶⁹⁶ Véase Estudio General de 2007, párr. 77.

⁶⁹⁷ *Ibid.*, párrs. 79 y 85. En algunos casos, la Comisión ha seguido de cerca la cuestión de la trata de niños en aplicación del Convenio núm. 29; con todo, cuando un país interesado haya ratificado el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), la Comisión expresa normalmente la opinión de que este problema puede examinarse más específicamente en el marco del Convenio núm. 182, ya que la protección de los niños se mejora por el hecho de que este último Convenio exige que los países ratificantes tomen con carácter urgente medidas inmediatas y efectivas para garantizar la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. En consecuencia, la Comisión pidió a los gobiernos interesados que en tales casos se remitan a sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 182. Véase, por ejemplo, *Haití* – CEACR, observación, 2011; *Tailandia* – CEACR, observación, 2010; *Togo* – CEACR, observación, 2010; y *Uganda* – CEACR, observación, 2009.

⁶⁹⁸ El delito de trata debería castigarse también en aplicación del art. 5 del Protocolo de Palermo.

⁶⁹⁹ Por ejemplo, *Azerbaiyán* (Código Penal, art. 144-1); *El Salvador* (Código Penal, arts. 367 y 370); *Perú* (Código Penal, art. 153); y *Turquía* (Código Penal, arts. 80 y 227, 3)).

⁷⁰⁰ Por ejemplo, *Argentina* (ley núm. 26364, de 9 de abril de 2008 sobre la prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a las víctimas); *Djibouti* (ley núm. 210/AN/07/5.ª L., de 27 de diciembre de 2007 relativa las medidas para combatir el tráfico de personas); *Guyana* (Ley sobre la Lucha contra la Trata de Personas, 2005); *Indonesia* (ley núm. 21/2007 de 19 de abril de 2007, sobre la eliminación del delito de la trata de seres humanos); *México* (ley de noviembre de 2007, para prevenir y sancionar la trata de personas); *Zambia* (ley sobre la trata inhumana, núm. 11 de 2008).

⁷⁰¹ Por ejemplo, *Haití* – CEACR, observación, 2011 (están en curso de preparación dos leyes sobre la trata de personas); *India* – CEACR, observación, 2010 (el Gobierno se encuentra examinando un proyecto de ley para modificar la Ley sobre la Trata Inmoral (prevención), 1956, a fin de redefinir el delito de la trata de personas y reforzar las sanciones penales); *Kuwait* – CEACR, observación, 2011 (se ha sometido al Consejo de Ministros un proyecto de ley sobre lucha contra la trata de personas con miras a su adopción antes de remitirlo al Parlamento).

protección de sus víctimas resultan esenciales para erradicar la trata de personas y contribuir, por tanto, a la supresión de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, como se estipula en el Convenio. Desde su último Estudio General, la Comisión ha tomado nota con interés de la adopción por los Estados ratificantes de planes nacionales y otras medidas de política para luchar contra la trata, y ha solicitado información sobre su aplicación práctica (*Argentina, El Salvador, Indonesia, México y Zambia*)⁷⁰². Se ha otorgado particular atención en este sentido a la situación de las personas que pertenecen a los grupos más vulnerables, como *trabajadores migrantes, trabajadores domésticos, trabajadores del sector informal, mujeres y niños*⁷⁰³.

299. La Comisión ha señalado en su anterior Estudio General que algunos países han modificado su definición del trabajo forzoso a los efectos de sus respectivos códigos penales, con objeto de incluir los actos relacionados con la trata de personas⁷⁰⁴. En otros casos, la legislación contra la trata se ha redactado de tal forma que abarque el delito consistente en la imposición de trabajo forzoso⁷⁰⁵. Algunos gobiernos han expresado la opinión de que, incluso cuando no se ha adoptado aún legislación que tipifique específicamente como delito la imposición de trabajo forzoso, las disposiciones destinadas a tipificar como delito la trata de personas que contienen una referencia al objeto de la misma, esto es, la explotación, pueden aplicarse para proteger a las víctimas del trabajo forzoso⁷⁰⁶. ***La Comisión ha tenido la ocasión de señalar al respecto que la noción de trabajo forzoso, tal como se define en el Convenio, es más amplia que el concepto de la trata de personas y que resulta importante que las jurisdicciones nacionales cuenten con normas precisas, habida cuenta del principio de interpretación estricta de la ley penal***⁷⁰⁷. ***Como se indicó antes, la trata de personas con fines de explotación queda comprendida en la definición de trabajo forzoso u obligatorio contemplada en el Convenio. No obstante, cabe la posibilidad de que se imponga trabajo o servicios forzosos a personas que se encuentren en situaciones vulnerables de distinto tipo, como, por ejemplo, aquellas que no están necesariamente relacionadas con la trata de personas definida en el Protocolo de Palermo.*** En consecuencia, la Comisión ha solicitado a los gobiernos concernidos que comuniquen información sobre la aplicación práctica de las disposiciones penales que sancionan la trata, para castigar la imposición ilegal de varias formas de trabajo forzoso u obligatorio, cuando la imposición de ese tipo de trabajo no está vinculada al tráfico de personas en el

⁷⁰² Véanse *Argentina* – CEACR, observación, 2010; *El Salvador* – CEACR, observación, 2009; *Indonesia* – CEACR, observación, 2009; *México* – CEACR, observación, 2010; *Zambia* – observación, 2011. Con arreglo a la información proporcionada por los gobiernos en los informes que han elaborado en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, esos planes nacionales y otras medidas han sido adoptados en países que no han ratificado aún el Convenio, por ejemplo, en China (Plan de acción para combatir la trata de mujeres y niños, 2008-2012) y Estados Unidos (adopción de medidas detalladas de política contra la trata adoptadas para atender a lo dispuesto en la Ley de Protección de las Víctimas de la Trata, 2000, en el campo de la prevención y la protección de víctimas).

⁷⁰³ Tratándose de la situación de los grupos más vulnerables, véanse párrs. 293-296 *supra*.

⁷⁰⁴ Véase Estudio General de 2007, párr. 81.

⁷⁰⁵ Por ejemplo, un país que no ha ratificado el Convenio: *Estados Unidos* (Ley de Protección de las Víctimas de la Trata de 2000, enmendada en 2005 y 2008, art. 1589 «Trabajo forzoso»).

⁷⁰⁶ Véase, por ejemplo, *Perú* – CEACR, observación, 2011 (el Gobierno ha informado, no obstante, de que se está preparando una ley para poner la legislación en conformidad con el Convenio; la Comisión ha expresado su esperanza de que esta iniciativa dé por resultados la adopción de disposiciones penales en que se tipifiquen específicamente como delito la imposición de trabajo forzoso y se definan los elementos constitutivos del trabajo forzoso, de tal modo que abarque todas las prácticas de trabajo forzoso existentes en el país).

⁷⁰⁷ *Ibid.*

sentido estricto del término ⁷⁰⁸, a fin de cerciorarse de que se sancionen penalmente todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, como se estipula en el Convenio.

⁷⁰⁸ Véase, por ejemplo, *Georgia* – CEACR, solicitud directa, 2011: el Gobierno indicó que las sanciones penales que castigan la trata se aplican a todos los casos de trabajo ilegal, de trabajo forzoso u obligatorio; la Comisión solicitó información acerca de la aplicación práctica de tales disposiciones, especialmente en aquellas situaciones distintas de las relacionadas con la trata transfronteriza o con medios de coacción tales como la restricción de la libertad de movimiento o la retención de pasaportes.

Capítulo 4

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

Ámbito de aplicación del Convenio núm. 105 en relación con el Convenio núm. 29

300. Como se ha señalado anteriormente, el Convenio núm. 105 fue concebido para complementar el Convenio núm. 29⁷⁰⁹. Con todo, el Convenio núm. 105 no incorpora, *ipso jure*, ninguna de las disposiciones del anterior. De ahí que las excepciones establecidas en el *artículo 2, párrafo 2*, del Convenio núm. 29 «a los efectos del presente Convenio» no se apliquen automáticamente al Convenio núm. 105. Por ende, en lo que atañe a la excepción relativa al trabajo penitenciario o de otras formas de trabajo obligatorio exigido en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, es necesario examinar la legislación y la práctica nacionales para cerciorarse de que los regímenes de trabajo penitenciario no se conviertan en métodos de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico, lo cual está prohibido en el Convenio núm. 105. Análogamente, queda comprendida en el ámbito del Convenio núm. 105 la situación de quienes deban ejecutar trabajo penitenciario obligatorio por haber expresado determinadas opiniones políticas, infringido la disciplina en el trabajo o participado en huelgas, puesto que obliga a no hacer uso de «ninguna forma» de trabajo forzoso u obligatorio (incluido el trabajo penitenciario obligatorio) como sanción, como instrumento de coerción, de educación o de disciplina, o como castigo, en el sentido del *artículo 1, apartados a), c) y d)*. De otro modo, en la inmensa mayoría de los casos, el trabajo exigido a una persona en virtud de una condena impuesta por sentencia judicial no tendrá relación con el Convenio núm. 105, por ejemplo, cuando se trate de exigir trabajo a delincuentes condenados, entre otras cosas, por robo, secuestro, ataque con bomba u otros actos de violencia, o por actuaciones u omisiones que hayan puesto en peligro la vida o la salud de terceros. La Comisión ha observado al respecto que si bien el trabajo penitenciario impuesto a los delincuentes comunes tiene por objeto su reeducación o reinserción social, esa necesidad no se plantea, en cambio, cuando se trata de las personas condenadas por sus opiniones o por haber participado en una huelga⁷¹⁰.

⁷⁰⁹ Véase párr. 253 *supra*.

⁷¹⁰ Véase Estudio General de 2007, párr. 146. La Comisión ha señalado al respecto que el ámbito de aplicación del Convenio no se limita a las sentencias de «trabajos forzados» o a otras formas especialmente penosas de trabajo que se distinguen del trabajo penitenciario corriente. Dado que el Convenio obliga a no hacer uso de «ninguna forma» de trabajo forzoso u obligatorio como sanción, como instrumento de coerción, de educación o de disciplina en las circunstancias comprendidas en su ámbito de aplicación, la Comisión se ve obligada a verificar si el tipo de sanción aplicada incluye una obligación de trabajar (*ibid.*, párr. 147).

301. Como la Comisión lo señaló en su anterior Estudio General⁷¹¹, la conformidad entre las disposiciones del Convenio y las leyes penales puede asegurarse en distintos niveles:

- a nivel de los derechos y libertades civiles y sociales, en particular cuando las actividades políticas y la manifestación de opiniones políticas, las expresiones de oposición ideológica, las infracciones a la disciplina en el trabajo y la participación en huelgas no sean sancionadas penalmente;
- a nivel de los castigos que puedan imponerse, cuando éstos se limiten a la aplicación de multas u otras sanciones que no impliquen obligación de trabajar⁷¹²; y
- a nivel del sistema penitenciario, cuando la legislación confiera a los presos condenados por determinados delitos políticos un estatuto especial, con arreglo al cual queden exentos del trabajo penitenciario impuesto a los delincuentes comunes (lo que no excluye la posibilidad de que trabajen, si lo solicitan por propia iniciativa)⁷¹³.

Sanciones que entrañan trabajo obligatorio impuestas por inobservancia de las restricciones a las libertades públicas

302. El *artículo 1, a)*, del Convenio prohíbe el uso del trabajo forzoso u obligatorio «como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social, o económico establecido». ***Entre las diversas actividades que hay que proteger en virtud de esta disposición contra la imposición de sanciones que impliquen trabajo forzoso u obligatorio figuran, pues, la libre expresión de opiniones políticas o ideológicas (libertad que puede ejercerse verbalmente y también por medio de la prensa y otros medios de comunicación), y el ejercicio de derechos generalmente reconocidos, como los de asociación y reunión, ejercicio mediante el cual los ciudadanos intenten lograr la divulgación y aceptación de sus opiniones, las cuales también pueden verse afectadas por las medidas de coerción política.*** Actualmente, las Constituciones nacionales y otros textos legislativos de prácticamente todos los países reconocen derechos y libertades como la libertad de pensamiento y expresión, la libertad de reunión pacífica, la libertad de asociación, la protección contra las detenciones arbitrarias y el derecho a un juicio imparcial realizado con arreglo al proceso legal establecido. Las garantías jurídicas de tales derechos y libertades constituyen una importante salvaguardia contra la imposición de trabajo forzoso u obligatorio como castigo por tener o expresar opiniones políticas o ideológicas o como medio de coerción o de educación políticas⁷¹⁴.

303. No obstante, también es posible limitar jurídicamente los derechos y libertades pertinentes, aplicando medidas que deberán aceptarse como salvaguardias normales

⁷¹¹ *Ibid.*, párr. 151.

⁷¹² *Ibid.*, párr. 150 y nota 344, la Comisión tomó nota de la derogación de las disposiciones que permitían imponer sentencias de prisión en circunstancias comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio.

⁷¹³ *Ibid.*, párr. 150, la Comisión observó que varios países que han ratificado el Convenio han introducido exenciones de esta índole en su legislación, con el fin de asegurar la observancia del Convenio.

⁷¹⁴ La Comisión ha destacado en repetidas ocasiones la importancia que reviste la observación eficaz del Convenio en cuanto a las garantías jurídicas relativas a la libertad de reunión, expresión, manifestación y asociación, y el efecto directo que la restricción de tales derechos, tanto en la ley como en la práctica, pueden tener sobre la aplicación del Convenio. Véase, por ejemplo, *Sudán* – CEACR, observación, 2009.

contra posibles abusos (por ejemplo, las leyes que reprimen la incitación a la violencia, los disturbios civiles o el odio racial). Al respecto, la Comisión ha señalado que el Convenio no prohíbe que se impongan penas que conlleven trabajo obligatorio a las personas que recurren a la violencia, incitan a la violencia o participan en los preparativos para realizar actos de violencia. En cambio, quedan comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio las penas que entrañan trabajo obligatorio cuando éstas sancionan la prohibición de expresar opiniones o manifestar oposiciones al sistema político, social o económico establecido, tanto si dicha prohibición viene impuesta por la ley o en virtud de una decisión administrativa discrecional ⁷¹⁵.

304. La libertad de expresión y los derechos fundamentales conexos también pueden limitarse o suspenderse durante ciertos períodos excepcionales, por ejemplo, como consecuencia de la declaración de una situación de fuerza mayor, del estado de sitio o de la vigencia de la ley marcial, etc. Además de la imposición directa de trabajo que pueda derivarse de la aplicación de las leyes o reglamentos adoptados durante períodos particularmente turbulentos o en situaciones de fuerza mayor, suele ocurrir que las autoridades también estén habilitadas para imponer restricciones considerables al derecho de las personas a expresar opiniones políticas o manifestar su oposición al orden establecido, restricciones que tienen fuerza ejecutoria, mediante la aplicación de sanciones penales que entrañan la realización de trabajo obligatorio. Tratándose de estas medidas excepcionales, al examinar los casos individuales de los países que han ratificado el Convenio, la Comisión procura verificar que la adopción de medidas restrictivas obedezcan a la existencia de circunstancias de suma gravedad que constituyan situaciones de fuerza mayor en el sentido estricto del término, y que las medidas que se adopten en relación al *artículo 1, apartado a)*, se limiten, tanto en lo que atañe a su duración como al ámbito de aplicación, a lo estrictamente necesario para hacer frente a la situación de fuerza mayor de que se trate ⁷¹⁶. En otros casos, al examinar el grado de conformidad de la legislación y la práctica nacionales con las disposiciones del Convenio, la Comisión ha procurado verificar que la definición de los delitos en las leyes de prevención de la difamación, la sedición, la subversión, etc., no sea tan amplia como para dejar margen a la imposición de sanciones que entrañen trabajo obligatorio como medio de coerción política o como castigo por la expresión de opiniones políticas o ideológicas ⁷¹⁷.

305. En numerosas ocasiones, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que en algunos países se han derogado las disposiciones en virtud de las cuales era posible aplicar sanciones penales que conllevaban trabajo obligatorio, para castigar actividades como las siguientes: diversas formas de expresión o de crítica de índole política, la difusión de publicaciones y materiales de propaganda contrarios al orden político establecido o destinados a vulnerar la soberanía nacional o a debilitar el sentimiento nacional, o la divulgación de información tendenciosa encaminada a menoscabar el prestigio del Estado o de las autoridades, u otros delitos asociados con la expresión de opiniones políticas ⁷¹⁸. Desde el anterior Estudio General, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación de disposiciones que castigaban la participación en ciertas actividades relacionadas con los partidos políticos y la manifestación de

⁷¹⁵ Véase Estudio General de 2007, párr. 154.

⁷¹⁶ *Ibid.*, párr. 155.

⁷¹⁷ *Ibid.*, párr. 153.

⁷¹⁸ *Ibid.*, párr. 156.

determinadas opiniones políticas con penas de prisión que entrañaban trabajo penitenciario obligatorio (*Liberia y Nicaragua*)⁷¹⁹.

306. No obstante, en algunos otros casos señalados en el anterior Estudio General, la libertad de expresión sigue siendo objeto de restricciones que se materializan en la aplicación de sanciones que conllevan trabajo obligatorio, como consecuencia de la adopción de disposiciones legislativas o de otra índole que prohíben ciertas actividades políticas, como la participación en partidos políticos o la asistencia a reuniones y asambleas públicas, o la publicación de periódicos prohibidos «si así lo requiere el interés nacional», o sancionan el despliegue de emblemas y la distribución de publicaciones que revelen un vínculo con un objetivo político o una organización política⁷²⁰. La Comisión señaló también que, en algunos países, es delito publicar toda información que tenga por objeto debilitar o perjudicar al Estado o sus instituciones, así como divulgar opiniones o información que puedan menoscabar el interés público o el desarrollo nacional⁷²¹, o propagar información tendenciosa con objeto de perturbar el orden constitucional o jurídico, o el sistema político o económico⁷²². Las disposiciones pertinentes están formuladas en términos suficientemente amplios que hacen posible su aplicación como medios de castigo por la expresión de opiniones y, en la medida en que prevén la imposición de sanciones que conllevan trabajo obligatorio, quedan comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Convenio. Lo mismo puede ocurrir con otras disposiciones de formulación muy general que tienen por objeto proteger la

⁷¹⁹ Véase, *Liberia* – CEACR, observación, 2010: Ley de la Reforma Electoral de 2004 ha enmendando la Ley Electoral de 1986, que deroga las disposiciones que sancionan con penas de prisión (que entrañan la obligación de trabajar) la participación en ciertas actividades políticas tales como las que tienden a garantizar la continuidad de ciertos partidos políticos o a restablecerlos; *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010: en el nuevo Código Penal promulgado en mayo de 2008 no se han incorporado las disposiciones del Código Penal anterior que castigaban con penas de prisión (que entrañan la obligación de trabajar) la manifestación de determinadas opiniones políticas (tales como las que incitan a la inobservancia de la Constitución, y la organización de partidos comunistas o partidos que con otra designación apoyan las mismas ideas o similares, o la adhesión a unos y otros partidos).

⁷²⁰ Véase, por ejemplo, *Kenya* – CEACR, observación, 2011: el Gobierno ha tomado medidas para poner en conformidad con el Convenio algunas disposiciones del Código Penal, la Ley sobre el Orden Público (cap. 56) y la Ordenanza sobre Publicaciones Prohibidas, de 1968; *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010: el Gobierno ha indicado que la Comisión de Reforma de la Legislación ha señalado que algunas disposiciones del Código Penal, de la Ley sobre Periódicos y de la Ley sobre el Gobierno Local (Autoridades de Distrito), comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio, son incompatibles con los convenios sobre el trabajo forzoso; se encuentran en curso de preparación varias recomendaciones encaminadas a derogar o enmendar tales disposiciones.

⁷²¹ Véase, por ejemplo, *Afganistán* – CEACR, observación, 2011: los arts. 184.3, 197.1, *a*), y 240 del Código Penal prevén la posibilidad de imponer sentencias de prisión (que conllevan la obligación de trabajar), entre otros actos, por la publicación y propaganda de noticias, informaciones y declaraciones falsas, interesadas o tendenciosas, la difusión de propaganda malintencionada sobre los asuntos internos del país, que menoscaben el prestigio y el buen nombre del Estado o que tengan por objeto vulnerar el interés y los bienes públicos; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011: los arts. 142 y 154.1 del Código Penal prevén la posibilidad de imponer penas de prisión (que conllevan la obligación de trabajar) a las personas que, por medio de discursos, proclamas, materiales impresos o emblemas, inciten a terceros a cometer actos de sedición, hagan declaraciones o pronuncien alocuciones sediciosas, o escriba, publiquen o divulguen libelos difamatorios contra el Gobierno, o que, sirviéndose de materiales impresos, litografías o cualquier otro medio de publicación, divulguen dolosamente como noticias lo que en realidad son falsedades que pueden amenazar el orden público o dañar los intereses o la credibilidad del Estado; *República Árabe Siria* – CEACR, observación, 2010: el art. 287 del Código Penal sanciona la divulgación de noticias distorsionadas con el objeto de menoscabar el prestigio del Estado. El Gobierno ha indicado que se está preparando un proyecto de ley que EXIMIRÁ A las personas protegidas por el Convenio de la obligación de efectuar trabajo penitenciario; se encuentra también en curso de preparación un nuevo proyecto de Código Penal.

⁷²² Véase, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, observación, 2011: los arts. 98, *a) bis*, y 98, *d*), del Código Penal, en su tenor enmendados por la ley núm. 34 de 24 de mayo de 1970, prohíben el fomento de la oposición, por medio, a los principios fundamentales del sistema socialista del Estado, así como todo acto destinado a alentar el rechazo de estos principios, o a menoscabarlos bajo pena de prisión que conlleva trabajo obligatorio; los arts. 98, *b) y b) bis*, y 174 del Código Penal, prevén penas similares para castigar la apología la apología de ciertas doctrinas.

autoridad del Estado o sus instituciones, por ejemplo, cuando se tipifica como delito la publicación o la difusión de información que provoque o promueva tendencias destinadas a dañar la integridad del Estado⁷²³ o a suprimir, derogar, o desvirtuar ciertos principios constitucionales básicos⁷²⁴. Por otra parte, la Comisión se ha referido a algunas disposiciones legislativas que, aun cuando están redactadas en términos razonablemente precisos, por su naturaleza dejan a los tribunales un margen considerable de apreciación en lo que atañe a su aplicación, y respecto de las cuales es necesario disponer de información relativa a su aplicación práctica a fin de determinar el alcance de la misma en relación con la aplicación del Convenio. Tal podría ser, por ejemplo, el caso de las disposiciones relativas a las injurias contra funcionarios públicos, o las que castigan la divulgación de noticias falsas⁷²⁵.

307. Ciertas opiniones políticas también pueden ser prohibidas y sancionadas con penas que conllevan trabajo obligatorio, como consecuencia de la prohibición de los partidos o las asociaciones políticas que las sustentan. La prohibición legislativa de un partido político puede redundar en la adopción de diversas medidas de control (aplicables tanto a las reuniones públicas como a las privadas, y materializadas en una vigilancia estrecha de las personas sospechosas de suscribir las opiniones políticas de que se trata), que en la práctica se traducen en la prohibición, en una u otra forma, de la adhesión a determinadas opiniones políticas o de su expresión, bajo pena de trabajo obligatorio. Una situación similar puede presentarse cuando las autoridades administrativas disponen de poderes discrecionales amplios para suspender asociaciones o impedir su creación o para prohibir la participación en ciertas asociaciones, invocando motivos de carácter general, como el interés nacional o el orden público, el bienestar o la tranquilidad⁷²⁶.

⁷²³ Véase, *Turquía* – CEACR, observación, 2011: la Ley sobre Partidos Políticos núm. 2820, de 22 de abril de 1983, en sus arts. 80-82, interpretados conjuntamente con el art. 117, prohíbe los siguientes actos (sujetándolos a la imposición de penas de prisión que entrañan trabajo obligatorio): impugnar el principio de la unidad del Estado, reivindicar la existencia de minorías basadas en una cultura nacional o religiosa o en diferencias raciales o lingüísticas, intentar formar minorías por medio de la protección y el fomento de lenguas y culturas que no sean la lengua y la cultura turcas, utilizar una lengua distinta de la turca en la redacción y publicación de los estatutos y programas de los partidos, y fomentar el regionalismo.

⁷²⁴ Véase *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2011: el dahir núm. 1-58-378 de 15 de noviembre de 1958, por el que se establece el Código de la Prensa, en su tenor enmendado por la ley núm. 77-00 de 3 de octubre de 2002, prevé que toda persona que actuando deliberadamente venda, distribuya o reproduzca diarios o periódicos que vayan en detrimento de la religión islámica, la monarquía, la integridad territorial, el respeto al rey o el orden público incurrirá en penas de prisión (que conllevan trabajo obligatorio); el Gobierno ha manifestado su intención de revisar el Código de la Prensa, a fin de abolir las penas de prisión.

⁷²⁵ Véase, por ejemplo, *Benin* – CEACR, observación, 2011: Ley núm. 60-12 de 30 de junio de 1962, sobre la Libertad de Prensa, arts. 23 y 25; y *Filipinas* (véase nota 721).

⁷²⁶ Véase, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2011: los arts. 10-13 de la Ley sobre Seguridad, de 1952, y arts. 2 y 7 de la Ley sobre Partidos Políticos, de 1962, otorgan a las autoridades amplias facultades para ordenar la disolución de asociaciones, bajo penas de prisión que pueden conllevar trabajo obligatorio; el Gobierno ha indicado que se están examinando diversas propuestas de modificación de dichos textos; *Uganda* – CEACR, observación, 2011: la Ley sobre Orden Público y Seguridad, núm. 20 de 1967, habilita al Poder Ejecutivo para limitar el derecho individual de asociación o comunicación con terceros, independientemente de que se haya cometido o no un delito, bajo penas que entrañan trabajo obligatorio; los arts. 54.2, e), 55, 56 y 56A del Código Penal habilitan al ministro para calificar de asociación ilícita cualquier organización de dos o más personas, lo que tiene por consecuencia que toda alocución, publicación o actividad que se efectúe en nombre de dicha organización o en apoyo de ésta, será ilegal y punible con penas de prisión que conllevan la obligación de trabajar; el Gobierno ha indicado que dicha legislación será revisada.

Imposición de trabajo forzoso u obligatorio con fines de desarrollo económico

308. El *artículo 1, b)*, del Convenio prohíbe el uso del trabajo forzoso u obligatorio «como medio de coerción o educación políticas como de método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico». Como la Comisión ha observado en sus anteriores Estudios Generales, del empleo de los términos «movilización» y «fomento económico» en el *artículo 1, apartado b)*, se desprende que esta disposición es aplicable únicamente en aquellas circunstancias en las que la utilización del trabajo forzoso u obligatorio tiene una cierta importancia cuantitativa y responde a fines económicos⁷²⁷. Esta disposición del Convenio abarca las distintas formas de trabajo forzoso u obligatorio con fines económicos, cuya abolición ya era un objetivo del Convenio núm. 29, el cual, en el momento de su adopción, tenía entre sus objetivos principales la lucha contra las modalidades de trabajo forzoso que atendían a fines económicos. Cabe señalar que la prohibición prevista en el *artículo 1, apartado b)*, rige incluso cuando la utilización del trabajo forzoso u obligatorio como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de desarrollo económico tiene carácter transitorio o excepcional, habida cuenta de que la Conferencia rechazó una propuesta encaminada a limitar la aplicación de esta disposición al trabajo forzoso como método «normal» de movilización y utilización de la mano de obra con tales fines⁷²⁸. Como la Comisión ha señalado en su anterior Estudio General, algunos países han hecho progresos durante las últimas décadas para eliminar las disposiciones que imponían trabajo obligatorio con fines de desarrollo económico⁷²⁹. Pese a que todavía es posible encontrar algunos textos legislativos que prevén la movilización obligatoria de mano de obra, vestigios de un pasado en que algunos gobiernos, para hacer frente a las necesidades del desarrollo económico, recurrieron a la aplicación de diversas medidas de carácter compulsivo (como la prestación de servicios obligatoria o la requisición de mano de obra), dichos gobiernos señalan casi siempre que tales medidas ya no se aplican en la práctica y que tienen la intención de enmendar o derogar las correspondientes leyes a fin de poner su legislación en conformidad con los convenios de la OIT relativos al trabajo forzoso⁷³⁰. La Comisión ha destacado en numerosas ocasiones que el desarrollo no debería servir de pretexto para reclamar excepciones a la obligación de respetar derechos humanos universalmente reconocidos⁷³¹.

Infracciones a la disciplina en el trabajo punibles con sanciones que conllevan trabajo obligatorio

309. El *artículo 1, c)*, del Convenio prohíbe el uso del trabajo forzoso u obligatorio «como medida de disciplina en el trabajo». Esta prohibición abarca la aplicación de medidas destinadas a conseguir el servicio que se desea del trabajador por medio de una obligación legal (ya sea mediante coacción física o amenaza de una pena), o la aplicación de sanciones por infracción a la disciplina en el trabajo que conlleven la obligación de trabajar. Como la Comisión ha observado en su anterior Estudio General, en la inmensa mayoría de los países no existen disposiciones legales que autoricen el trabajo forzoso u obligatorio como medida de disciplina en el trabajo, ya que las

⁷²⁷ Véase Estudio General de 2007, párr. 167.

⁷²⁸ *Ibid.*

⁷²⁹ *Ibid.*, párr. 168.

⁷³⁰ Véanse párrs. 282 a 284 *supra*.

⁷³¹ Véase Estudio General de 2007, párr. 169.

infracciones a la disciplina en el trabajo redundan únicamente en la aplicación de sanciones disciplinarias o de otra índole (por ejemplo de carácter pecuniario) que no conllevan obligación alguna de trabajar⁷³². Cabe recordar al respecto que, en lo que atañe a la disciplina en el trabajo, el Convenio se refiere únicamente al trabajo forzoso u obligatorio (que incluye el trabajo penitenciario de carácter obligatorio); por consiguiente, siempre es posible aplicar otras sanciones disciplinarias sin infringir las disposiciones del Convenio.

310. Con todo, el trabajo obligatorio como sanción por infracciones de la disciplina en el trabajo sigue utilizándose aún, al amparo de disposiciones aplicables a categorías específicas, tales como la administración pública o la marina mercante. Así, las personas que trabajan en los servicios públicos suelen estar sujetas a disposiciones penales especialmente previstas para proteger el interés público (por ejemplo, disposiciones que castigan el abuso de autoridad por los funcionarios públicos, o en el caso de servicios esenciales, tales como los de lucha contra incendios y los de salud, o los servicios de abastecimiento de agua, disposiciones que sancionan ciertas infracciones a la disciplina en el trabajo que comprometan o pongan en peligro su buen funcionamiento). En este sentido, la Comisión ha realizado una distinción entre las sanciones impuestas para observar la disciplina en el trabajo como tal (quedando comprendidas, en consecuencia, dentro del campo de aplicación del Convenio) y las impuestas para preservar el interés público general, aunque simultáneamente éstas puedan sancionar un acto que constituya una infracción a la disciplina en el trabajo. Por lo tanto, la Comisión consideró que el Convenio no prohíbe la imposición de sanciones (aun cuando entrañen un trabajo obligatorio) a los responsables de infracciones a la disciplina en el trabajo que comprometen o pueden poner en peligro el funcionamiento de servicios esenciales o de las que se cometen en el desempeño de ciertas funciones esenciales para la seguridad o en circunstancias en las que la vida o la salud se encuentran amenazadas. Por consiguiente, las disposiciones penales de este tipo no son incompatibles con el Convenio⁷³³.

311. En ciertos casos, las disposiciones penales aplicables a las personas empleadas en los servicios públicos se redactan en términos generales, suficientemente amplios para hacer posible que queden comprendidas en el campo de aplicación del Convenio (por ejemplo, las disposiciones que prevén sanciones que implican un trabajo obligatorio por negligencia en el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos)⁷³⁴. La Comisión ha señalado que la compatibilidad de tales disposiciones con el Convenio podría garantizarse únicamente limitando su alcance a la prestación de servicios esenciales en el sentido estricto del término (esto es, servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud personales de toda o parte de la población), o al ejercicio de funciones esenciales para la seguridad, o a circunstancias en que la vida o la salud de las personas se encuentren amenazadas⁷³⁵.

312. En lo que respecta a la marina mercante, la Comisión ha señalado en sus Estudios anteriores que, en un gran número de países, las leyes sobre las condiciones de trabajo de

⁷³² *Ibid.*, párr. 172.

⁷³³ *Ibid.*, párr. 175.

⁷³⁴ Véase, por ejemplo, *Guatemala* – CEACR, observación, 2010 (art. 419 del Código Penal); *República Unida de Tanzania* – CEACR, solicitud directa, 2010 (art. 11 del primer anexo a la Ley de Control del Crimen Económico y Organizado, 1984 («Delitos Económicos»), leído conjuntamente con el art. 59, 2), de la ley; el Gobierno ha indicado que este texto figura entre las leyes que tratará la Junta consultativa sobre la actual política del trabajo y la reforma legislativa de la República Unida de Tanzania, la cual formulara las recomendaciones pertinentes al Gobierno).

⁷³⁵ Véase Estudio General de 2007, párr. 176.

la marina mercante contenían disposiciones que autorizaban la imposición de sanciones penales que implicaban un trabajo obligatorio por diversas infracciones a la disciplina del trabajo ⁷³⁶. En este contexto, la Comisión ha distinguido una vez más entre las disposiciones que contemplan actos tendientes a poner en peligro el buque o la vida o la salud de las personas a bordo, no abarcadas por el Convenio, y las referentes a infracciones de la disciplina en el trabajo como, por ejemplo, la desertión, ausencia sin permiso o desobediencia, a menudo complementadas con disposiciones según las cuales puede obligarse a la gente de mar a volver al buque, las cuales quedan comprendidas en el campo de aplicación del Convenio. En este último caso, la Comisión ha pedido a los gobiernos interesados que examinen su legislación relativa a las condiciones de trabajo de la gente de mar, de ser posible en consulta con los armadores y la gente de mar de sus respectivos países, con miras a armonizarlas con el Convenio ⁷³⁷. Estas acciones se han emprendido en un gran número de los países interesados, a menudo en el marco de un examen más general de la legislación sobre la marina mercante. Desde el último Estudio General, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que, en una serie de países, las disposiciones que imponían penas de prisión (que entrañan la obligación de trabajar) a la gente de mar por diversas infracciones a la disciplina, tales como la desertión, la ausencia no justificada o la desobediencia, han sido derogadas (*Gabón, Kenya, San Vicente y las Granadinas y República Unida de Tanzania*) ⁷³⁸, en ocasiones junto con las disposiciones que permiten llevar a los marinos por la fuerza a bordo del buque para el cumplimiento de sus obligaciones ⁷³⁹.

Sanciones que conllevan trabajo obligatorio como castigo por haber participado en huelgas

313. El artículo 1, d), del Convenio prohíbe recurrir a sanciones que conlleven trabajo obligatorio «como castigo por haber participado en huelgas». No obstante, la Comisión ha observado en sus anteriores Estudios Generales, que el Convenio no protege contra

⁷³⁶ *Ibid.*, párrs. 179 y 181.

⁷³⁷ Véase, por ejemplo, *Benin* – CEACR, observación, 2011: Código de la Marina Mercante de 1968, arts. 215, 235 y 238; el Gobierno ha señalado que se ha presentado a la Asamblea Nacional para su adopción un nuevo Código de la Marina Mercante; *Ghana* – CEACR, observación, 2011 (Ley de 1963 sobre la Marina Mercante, arts. 122, 2), y 147, 1), b), c), y e); el Gobierno ha indicado que se encuentran en preparación enmiendas a estas disposiciones; *Jamaica* – CEACR, observación 2011 (Ley de la Marina Mercante, 1998, arts. 178, 1), b), c) y e) y 179, a) y b); el Gobierno indicó que se están elaborando las enmiendas a dichas disposiciones); *Kuwait* – CEACR, observación, 2011 (decreto-ley núm. 31, de 1980, relativo a la seguridad, el orden y la disciplina a bordo de los buques, arts. 11, 12 y 13); *Liberia* – CEACR, observación, 2010 (Ley Marítima, arts. 347, 1) y 2), y 348); *Nigeria* – CEACR, observación, 2010 (Ley relativa a la Marina Mercante, art. 117, b) c) y e)); *Pakistán* – CEACR, observación, 2011 (Ordenanza de la Marina Mercante del Pakistán, de 2001 (núm. LII); *Papua Nueva Guinea* – CEACR, observación, 2011 (Ley sobre la Gente de Mar (extranjera) de 1952, art. 1 y 2, 1), 3), 4) y 5), y Ley sobre la Marina Mercante, cap. 242 (refundido con el art. 161 de la ley núm. 67 de 1996)); *Trinidad y Tobago* – CEACR, observación, 2011 (Ley de 1987 sobre la Marina Mercante, arts. 157 y 158); *Turquía* – CEACR, observación, 2011 (Código de Comercio (ley núm. 6762, de 1956), arts. 1467 y 1469; el Gobierno ha indicado que el nuevo proyecto de Código de Comercio sometido a la Gran Asamblea Nacional no contiene tales disposiciones).

⁷³⁸ Véanse *Gabón* – CEACR, observación, 2010 (el Código de la Marina Mercante de la Comunidad adoptado por la Comunidad Económica y Monetaria de los Estados del África Central (CEMAC) y en vigor en Gabón, ha derogado todas las disposiciones nacionales y comunitarias incompatibles con el Convenio, incluidas las disposiciones del Código de la Marina Mercante, 1963, de Gabón); *Kenya* – CEACR, observación, 2011 (la Ley de 1967 sobre la Marina Mercante ha sido derogada por la Ley de 2009 sobre la Marina Mercante); *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, observación, 2010 (la Ley sobre la Marina Mercante de 1982 ha sido derogada por la Ley de 2004 sobre la Marina Mercante); *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010 (la Ley de la Marina Mercante de 1967 ha sido derogada por la Ley de la Marina Mercante de 2003 (núm. 21)).

⁷³⁹ *Kenya y República Unida de Tanzania*, véase nota precedente.

las sanciones impuestas por atentados contra el orden público (como actos de violencia, agresión o destrucción de la propiedad) que se cometan en relación con una huelga; toda sanción (aun cuando entrañe un trabajo obligatorio) impuesta por delitos de este tipo se encuentra obviamente fuera del campo de aplicación del Convenio⁷⁴⁰. Al examinar la compatibilidad del *artículo 1, d)*, del Convenio y la legislación nacional aplicable a las huelgas — en la medida en que la observancia de dicha legislación se garantiza mediante sanciones que pueden entrañar un trabajo obligatorio — la Comisión ha seguido los principios elaborados en el campo de la libertad sindical⁷⁴¹ al evaluar las restricciones al derecho de huelga y, en particular, aquellas relativas a los situaciones de emergencia y las huelgas políticas. Ahora bien, no hay que olvidar que el Convenio no es un instrumento previsto para reglamentar las huelgas en general, y se aplica únicamente a la imposición de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, incluidos aquellos casos en que se recurre al mismo como sanción por haber participado en huelgas. Cuando las penas aplicables a los delitos relacionados con la participación en huelgas revisten la forma de sanciones civiles o disciplinarias (tales como el pago de daños y perjuicios o el despido) y no suponen ninguna obligación de efectuar un trabajo, las disposiciones sustantivas que penalizan dichas conductas caen fuera del campo de aplicación del Convenio.

314. En sus anteriores Estudios Generales, la Comisión se ha referido, por lo que respecta a la aplicación del Convenio, a la prohibición general de las huelgas (con imposición de sanciones que conllevan trabajo forzoso u obligatorio), así como al derecho a participar en huelgas en la administración pública y los servicios esenciales. La Comisión ha considerado que una suspensión del derecho de huelga, acompañada de sanciones que entrañan la imposición de trabajo obligatorio, sólo es compatible con el Convenio si la misma es necesaria para hacer frente a casos de fuerza mayor en el sentido estricto del término, es decir, si está en peligro la vida o el bienestar de toda o parte de la población, y siempre que la prohibición se limite al período de urgencia inmediata⁷⁴². En lo que concierne a los funcionarios públicos, la Comisión ha considerado que la prohibición del derecho de participar en huelgas en la administración pública debería limitarse a los funcionarios que ejerzan funciones de autoridad en nombre del Estado. La Comisión ha indicado también que, al tratarse de una excepción del principio general del derecho de huelga, los servicios esenciales respecto de los cuales es posible obtener una derogación total o parcial de ese principio deberían definirse de forma restrictiva y que, por lo tanto, sólo deberían considerarse servicios esenciales aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida o la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población⁷⁴³.

315. Sin embargo, en su anterior Estudio General, la Comisión ha recordado la importancia que otorga al principio general según el cual, independientemente de la legalidad de una huelga, cualquier sanción impuesta debería ser proporcional a la gravedad de la falta cometida⁷⁴⁴. La Comisión se ha referido a este respecto al Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, que ha señalado que «cualquier

⁷⁴⁰ Véase Estudio General de 2007, párr. 182.

⁷⁴¹ La Comisión ha tomado en consideración, en aquellos casos en que era oportuno, las conclusiones a las que se ha llegado en el examen de las memorias relativas a la aplicación de los convenios sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación, así como los comentarios formulados por otros órganos de control de la OIT competentes en esta esfera, principalmente el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.

⁷⁴² Véase Estudio General de 2007, párr. 183.

⁷⁴³ Véase párrs. 129 y 131 *supra*.

⁷⁴⁴ Véase Estudio General de 2007, párr. 189.

sanción impuesta por actividades ilegítimas relacionadas con huelgas debería ser proporcional al delito o falta cometidos y las autoridades deberían excluir el recurso a medidas de encarcelamiento contra quienes organizan o participan en una huelga pacífica»⁷⁴⁵. ***La Comisión ha pedido en varias ocasiones a los gobiernos interesados que tomen las medidas necesarias para asegurar, tanto en la legislación como en la práctica, que no se impongan sanciones que conlleven trabajo obligatorio, por el simple hecho de organizar o participar pacíficamente en huelgas***⁷⁴⁶. Desde el anterior Estudio General, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación de disposiciones penales que castigan la organización o participación en huelgas con penas de prisión que conlleven trabajo penitenciario obligatorio (*Chipre, Kenya, Kiribati y Mauricio*)⁷⁴⁷.

Imposición del trabajo forzoso u obligatorio como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa

316. El artículo 1, apartado e), del Convenio prohíbe el uso de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio «como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa». Esta disposición exige la abolición de cualquier distinción discriminatoria fundada en criterios raciales, sociales, nacionales o religiosos al imponer trabajo para fines de producción o de servicio. Por consiguiente, el hecho de que las sanciones que entrañan trabajo obligatorio se impongan con mayor severidad a determinados grupos cuya definición se basa en consideraciones raciales, sociales, nacionales o religiosas, guarda relación con el Convenio, incluso si el delito por el que se impone la sanción es un delito común no amparado de ninguna otra manera por el artículo 1, a), c) o d), del Convenio⁷⁴⁸. Debe tenerse presente, sin embargo, que el Convenio no trata substancialmente el problema de la discriminación basada en los criterios antes mencionados⁷⁴⁹, y que su objetivo es abolir el trabajo forzoso u obligatorio como medida de discriminación. Los casos en que la legislación permite la imposición del trabajo forzoso u obligatorio, incluidas las sanciones que entrañan un trabajo obligatorio, como medida de discriminación, parecen ser sumamente raros, ya que existe un extenso conjunto de garantías constitucionales y legislativas en relación con la igualdad de los

⁷⁴⁵ Véase *La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical* del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, OIT, quinta edición, 2006 (revisada), párr. 668. Véase también, párr. 158, *supra*.

⁷⁴⁶ Véanse, por ejemplo, *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Egipto* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011; *Tailandia* – CEACR, observación, 2011; *Turquía*, – CEACR, observación, 2011; y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

⁷⁴⁷ Véase *Chipre* – CEACR, observación, 2009 (la orden núm. 366/2006, ha derogado los arts. 79A y 79B del reglamento de defensa que confieren al Consejo de Ministros facultades discrecionales para prohibir huelgas en los servicios que se consideren esenciales, sujetas a penas que conlleven trabajo obligatorio); *Kenya* – CEACR, observación, 2011 (la Ley de Relaciones Laborales, 2007, que ha derogado la Ley sobre Conflictos del Trabajo (cap. 234), que prevé penas de prisión que conlleven la obligación de trabajar puede aplicarse para castigar la participación en huelgas); *Kiribati* – CEACR, observación, 2011 (la ley de 2008 que enmienda el Código de Relaciones Industriales ha derogado en los arts. 30 y 37 del Código las disposiciones que sancionan con penas de prisión que conlleven trabajo penitenciario obligatorio para sancionar las huelgas ilegales); *Mauricio* – CEACR, observación, 2010 (la Ley de Relaciones Laborales de 2008 ha derogado la Ley de Relaciones Laborales de 1973, que contiene disposiciones encaminadas a sancionar la participación en huelgas que contravienen los procedimientos de arbitraje obligatorio, imponiendo penas de prisión que conlleven trabajo penitenciario obligatorio).

⁷⁴⁸ Véase Estudio General de 2007, párr. 190.

⁷⁴⁹ Tratándose de los aspectos substanciales de la discriminación, véase Parte V del presente Estudio.

ciudadanos. Sin embargo, en sus anteriores Estudios Generales sobre este tema, la Comisión tomó nota de varios casos en que determinadas formas de trabajo forzoso afectaban únicamente a determinados grupos, o en que el trabajo obligatorio se imponía como sanción en casos de violación de disposiciones legislativas discriminatorias; la Comisión tomó nota también de que se han derogado algunas disposiciones de este tipo⁷⁵⁰.

⁷⁵⁰ Véase Estudio General de 2007, párr. 191.

Capítulo 5

Aplicación efectiva de la legislación

317. Al ratificar los convenios sobre el trabajo forzoso, los Estados quedan sujetos simultáneamente a una obligación de actuar y a un mandato de abstenerse. La obligación de abstenerse consiste en no recurrir, incluso si así lo estipula la ley, a exigir a la población cualquier trabajo o servicio abarcado por la definición del trabajo forzoso. Por otra parte, los Estados están obligados a adoptar medidas en el plano legislativo y en la práctica, para garantizar que en su territorio no se tolere ninguna forma de trabajo forzoso. En este sentido, el *artículo 25* del Convenio núm. 29 estipula que «el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales» y que todo miembro que ratifique el presente Convenio «tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente».

318. Para aplicar estrictamente sanciones penales eficaces a quienes imponen trabajo forzoso, es necesario que se reúnan ciertos requisitos en lo que se refiere a la legislación y al control de la aplicación de la ley. Como explicara la Comisión de Expertos en su Estudio General de 2007, las autoridades públicas deben cerciorarse de que «la legislación nacional contenga disposiciones que prevean sanciones penales para las prácticas de trabajo forzoso, y de que en la práctica las distintas jurisdicciones puedan aplicar con facilidad dichas disposiciones para castigar a los infractores»⁷⁵¹.

Sanciones penales

319. Por lo que se refiere a la legislación, ante todo habrá que garantizar que la prohibición del recurso al trabajo forzoso en general, o de prácticas específicas que constituyen trabajo forzoso, venga acompañada de sanciones penales eficaces. La prohibición de las prácticas de trabajo forzoso puede estipularse directamente en la Constitución o especificarse en el derecho laboral, la legislación penal o en textos que prohíban determinadas formas de trabajo forzoso. Sin embargo, puede ocurrir que dichos textos no incluyan las penas aplicables a la violación de la prohibición del trabajo forzoso, especialmente en el caso de las Constituciones, o prevean sanciones que no revisten el carácter penal, exigido por el *artículo 25* del Convenio núm. 29. La Comisión ha indicado en varios casos que, en ausencia de otras disposiciones penales aplicables, las sanciones previstas por la legislación laboral para prohibir el trabajo forzoso consisten por regla general en sanciones administrativas que, habida cuenta de su naturaleza y nivel, no dan efecto al *artículo 25* del Convenio. Normalmente, estas sanciones carecen de las características penales requeridas y no atienden plenamente a la función disuasiva. La Comisión ha destacado, por ejemplo, que, cuando las sanciones previstas consisten en una multa o una pena de prisión de corta duración, y pese a que esa sanción corresponda al nivel más elevado de las penas previstas por el Código del Trabajo, no pueden considerarse eficaces, si se tiene en cuenta la gravedad de la

⁷⁵¹ Véase Estudio General de 2007, párrs. 135 a 140.

violación y la necesidad de que las sanciones tengan carácter disuasorio ⁷⁵². De ser así, la Comisión pide a los gobiernos interesados que adopten medidas para rectificar esta situación.

320. Además, para garantizar que los tribunales competentes puedan imponer sanciones penales, es necesario tipificar con precisión la infracción punible. La prohibición general del recurso al trabajo forzoso o la aplicación de disposiciones generales relativas a la libertad de trabajo pueden no ser suficientes para condenar a aquellos que exigen trabajo forzoso. En ciertos casos, resulta preferible que los elementos constitutivos de la práctica prohibida o punible se definan de manera precisa en la ley y sean conformes a las circunstancias nacionales. En este sentido, la Comisión ha destacado que, teniendo presente el principio de la estricta interpretación de la ley penal, importa cerciorarse de que las autoridades de investigación y los tribunales puedan recurrir a disposiciones precisas para determinar los hechos fácilmente y, en su caso, instruir procedimientos judiciales ⁷⁵³.

Órganos encargados de hacer cumplir la ley

321. La aplicación efectiva de la prohibición del trabajo forzoso exige también que se «apliquen estrictamente» las sanciones previstas por la ley. A tal fin, el Estado debe garantizar que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley se encuentren en condiciones de desempeñar sus funciones. En primer lugar, esto hace necesario que las autoridades públicas puedan identificar las violaciones a la prohibición de toda forma de trabajo forzoso. La inspección del trabajo desempeña un cometido indispensable a este respecto, habida cuenta de que su misión consiste en supervisar la aplicación de la legislación laboral e identificar violaciones. De hecho, como la Comisión lo ha destacado, la acumulación de ciertas violaciones del derecho laboral puede ser un indicador de trabajo forzoso. En la gran mayoría de los casos, el trabajo forzoso se caracteriza por una serie de violaciones del derecho laboral, cada una de las cuales debe sancionarse como tal. Consideradas conjuntamente, estas violaciones constituyen el delito de «trabajo forzoso» que, por su propia índole, redundará en penas específicas. En consecuencia, la Comisión viene destacando regularmente la importancia de asignar a los servicios de inspección del trabajo recursos humanos y materiales adecuados para que ésta pueda llevar a cabo sus funciones. Especialmente, los inspectores del trabajo deberían estar en condiciones de desplazarse de manera rápida, eficaz y segura a través de todo el territorio nacional, incluidas las zonas remotas donde es mayor la probabilidad de que los trabajadores sean explotados. Algunos países han establecido en sus inspecciones del trabajo unidades encargadas especialmente de combatir ciertas formas de trabajo forzoso. En este sentido, la Comisión ha señalado que, gracias a estas unidades especiales, no sólo se libera a trabajadores de situaciones de trabajo forzoso, sino también se proporciona a las autoridades judiciales documentación que sirve de base para enjuiciar a los responsables de tales prácticas ⁷⁵⁴.

⁷⁵² Por ejemplo, *Marruecos* – CEACR, observación, 2011: en virtud del art. 12 del Código del Trabajo, las personas que movilicen trabajadores para ejecutar un trabajo forzoso o contra su voluntad, será sancionadas con una multa y, en caso de reincidencia, con una multa y una pena de prisión de seis días a tres meses o sólo con una de estas dos sanciones.

⁷⁵³ Véase, por ejemplo, *Perú* – CEACR, observación, 2011.

⁷⁵⁴ Véase por ejemplo, *Brasil* – CEACR, observación, 2010: la Comisión tomó nota del papel esencial desempeñado por el Grupo Especial de Inspección Móvil, integrado por inspectores del trabajo, funcionarios de la policía federal y fiscales públicos del Ministerio del Trabajo. *Perú* – CEACR, observación: se ha creado recientemente un Grupo Especial de Inspección contra el Trabajo Forzoso; *España* – El Gobierno indica en el informe proporcionado con arreglo al art. 19 de la Constitución que, en 2010, había establecido un grupo de

322. Asimismo, teniendo en cuenta el hecho de que la inspección del trabajo no abarca todos los sectores en que se detecta un gran número de prácticas de trabajo forzoso, y dado el carácter delictivo de dichas prácticas, las fuerzas del orden público son también elementos esenciales para identificarlas y combatirlas. La Comisión ha destacado el papel que desempeñan conjuntamente las fuerzas de mantenimiento del orden y las autoridades judiciales cuando se trata de realizar investigaciones rápidas, eficaces e imparciales, y, en su caso, instruir procedimientos judiciales contra los autores de las violaciones. Cabe recordar a este respecto que las víctimas del trabajo forzoso suelen pertenecer a las categorías más vulnerables de trabajadores, razón por la cual les resulta difícil denunciar su situación. Esto es particularmente cierto en el caso de los *trabajadores migrantes*, cuya situación regular o irregular en el territorio nacional puede influir en su capacidad para acudir a las autoridades competentes. Lo mismo puede decirse de los trabajadores domésticos que suelen realizar trabajos «encubiertos» y pueden ver limitada su libertad de movimiento. Algunos Estados han adoptado una serie de interesantes disposiciones legislativas para allanar los obstáculos con que pueden tropezar las víctimas para acceder a la justicia, por ejemplo, permitiendo que las asociaciones de derechos humanos denuncien las violaciones y asistan a las víctimas durante los procedimientos judiciales⁷⁵⁵, otorgando protección o permisos de residencia temporales a aquellas en situación irregular⁷⁵⁶, o disponiendo sanciones contra las autoridades que no investiguen las denuncias que se les hayan señalado⁷⁵⁷. La Comisión ha considerado que el hecho de que las víctimas no inicien procedimientos judiciales puede revelar que ignoran los recursos disponibles, o temen la reprobación o las represalias sociales, o que hay falta de voluntad por parte del ministerio público para iniciar las correspondientes actuaciones.

323. Para garantizar que los Estados den pleno efecto al *artículo 25* del Convenio núm. 29 y que, por consiguiente, los tribunales apliquen estrictamente sanciones eficaces contra las personas que exijan trabajo forzoso, la Comisión hace hincapié en que se obtenga información, y especialmente datos estadísticos, sobre los procedimientos judiciales instruidos y la naturaleza de las sanciones impuestas por los tribunales⁷⁵⁸. Esto se hace para garantizar que los autores de esas prácticas sean condenados penalmente, y que la naturaleza disuasoria de las penas impuestas contribuya a poner término a dichas prácticas, para evitar que sobrevenga un clima de impunidad. En este sentido, la Comisión estima que las sentencias de prisión, mediante las cuales se priva de

trabajo en la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social encargado de establecer medidas y evaluar la actuación de los servicios de la inspección del trabajo, encargado especialmente de combatir el fraude en las condiciones de trabajo y la «economía irregular» y la explotación concomitante de los trabajadores, entre otras cosas, a través de redes de la trata de seres humanos.

⁷⁵⁵ Véase, por ejemplo, *Níger* – CEACR, observación, 2010: en virtud del art. 270, 5), del Código Penal, se autoriza a entablar acciones judiciales, por los daños ocasionados por violaciones de la legislación penal relativa a la esclavitud, a las asociaciones establecidas con el propósito de combatir la esclavitud o prácticas similares.

⁷⁵⁶ Un gran número de países entre aquellos que han adoptado legislación para suprimir la trata de personas ha incluido disposiciones para alentar a las víctimas a participar en los procedimientos judiciales. Países como *Bélgica*, *Luxemburgo* y *Portugal* establecen períodos de reflexión o conceden a las víctimas permisos de residencia (véase CEACR, solicitudes directas, 2009 y 2010).

⁷⁵⁷ Véase, por ejemplo, *Mauritania* – CEACR, observación, 2010: de conformidad con el art. 12 de la ley núm. 2007/48, que penaliza y reprime las prácticas análogas a la esclavitud, Walis, Hakems, jefes locales y funcionarios de la policía de investigación criminal que no den curso a las denuncias de prácticas análogas a la esclavitud señaladas a su atención podrán ser sancionados con una pena de prisión y una multa.

⁷⁵⁸ Por ejemplo, los siguientes países han proporcionado a la Comisión información cuantitativa o estadísticas sobre el particular: *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2010; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2012; *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2010; y *Tailandia* – CEACR, observación, 2012.

libertad a las personas que exigen trabajo forzoso, tienen un importante valor simbólico. Asimismo, habida cuenta de los beneficios generados por la explotación del trabajo de terceros, incluso cuando derivan exclusivamente de una remuneración insuficiente de las personas forzadas a trabajar ⁷⁵⁹, parecería importante también que, aparte de imponer sanciones penales, se ejerciera presión económica sobre aquellos que explotan el trabajo de otros. Esta presión económica puede revestir varias formas: imponer obstáculos a la comercialización de productos; imposibilitar el acceso a subsidios y fondos públicos; y establecer el pago de multas y compensaciones substanciales. Obligar a las personas que hayan recurrido al trabajo forzoso a compensar los daños sufridos por las víctimas significa ejercer una presión financiera sobre los infractores y trae por resultado que la actividad ilícita sea menos rentable, lo que contribuye, a su vez, a disuadir a las personas que puedan verse tentadas a explotar el trabajo de terceros.

Protección de las víctimas

324. Además, la indemnización de los daños materiales y morales sufridos permite a las víctimas reconstruir sus vidas fuera del marco de la dependencia en que hayan vivido. Recurrir a los procedimientos previstos para obtener indemnizaciones no es siempre fácil para las víctimas, ya que en ocasiones estos procedimientos hacen necesario emprender no sólo acciones penales sino también civiles. La Comisión ha tomado nota, al respecto, del ejemplo de un país en el que, como resultado de la actuación del Ministerio de Trabajo, los tribunales del trabajo exigen también el reembolso de los retrasos en el pago de salarios e imponen multas y el pago de indemnizaciones para reparar los daños sufridos por las víctimas y los «daños morales colectivos» causados a la sociedad ⁷⁶⁰. Cabe señalar también que la ley puede facultar al tribunal que ha determinado la culpabilidad de una persona por haber exigido trabajo forzoso a establecer la cuantía de la indemnización que ha de abonarse a la víctima ⁷⁶¹.

325. En numerosas ocasiones la Comisión ha destacado que reviste esencial importancia proporcionar a las víctimas respaldo material y financiero, para impedir que éstas recaigan en una situación de vulnerabilidad en la que sería probable que fuesen explotadas una vez más. En este sentido, muchos países prevén en su legislación la aplicación de programas y medidas de apoyo, así como la reintegración de las víctimas, no sólo en el caso de la trata, según se exige en el Protocolo de Palermo, sino también de otras prácticas de trabajo forzoso. La Comisión solicita regularmente a los gobiernos que faciliten información sobre la aplicación de estos programas, cuya ejecución suele tropezar con obstáculos ⁷⁶². La Comisión también subraya que las víctimas de trabajo forzoso, sea bajo la forma de trata de personas o de explotación del trabajo abusando de la vulnerabilidad de la persona, deben, independientemente de su condición jurídica en el territorio nacional, recibir una protección adecuada para estar en condiciones de hacer

⁷⁵⁹ Véase, a este respecto, *El costo de la coerción*, *op. cit.*, párrs. 145 a 150 relativos a los fundamentos económicos del trabajo forzoso.

⁷⁶⁰ Véase *Brasil* – observaciones, 2008 y 2010: la Comisión ha tomado nota de un gran número de decisiones judiciales que exigen indemnizaciones sumamente cuantiosas por daños morales colectivos, así como del hecho de que el Gobierno considera que las grandes multas y compensaciones son muy eficaces, por cuanto socavan la obtención de beneficios financieros a través de la utilización de trabajo en régimen de esclavitud.

⁷⁶¹ Véase *México* – CEACR, observación, 2010: en virtud del art. 9 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, cuando la persona sentenciada haya sido declarada penalmente responsable del delito de la trata de personas, los tribunales deberán también ordenar el pago de una indemnización para resarcir a la víctima de los daños que haya sufrido. El reglamento de aplicación de la ley dispone que el Ministerio Público investigue y compile pruebas suficientes para justificar y determinar el nivel de la indemnización.

⁷⁶² Véase, por ejemplo, *India* – CEACR, observación, 2010.

valer sus derechos ante las autoridades y obtener las prestaciones derivadas de su empleo (salarios atrasados, protección social, etc.) y la indemnización por los daños materiales y morales sufridos así como el castigo de los responsables ⁷⁶³.

326. En conclusión, para poner término a las prácticas de trabajo forzoso, resulta indispensable que la legislación defina con precisión los elementos constitutivos de la práctica que debe reprimirse y que establezca sanciones penales realmente disuasorias. Por otra parte, como la vulnerabilidad de la gran mayoría de las víctimas del trabajo forzoso incide en su capacidad para hacer valer sus derechos, los Estados han de hacer todo lo posible para cerciorarse de que se proporcionan los recursos necesarios a los servicios de la inspección del trabajo, las fuerzas del orden público y las autoridades judiciales, para identificar prácticas de trabajo forzoso, poner término a dichas prácticas, enjuiciar a los responsables, imponer sanciones administrativas, penales y económicas proporcionales a la gravedad de la violación y, en último término, garantizar que las víctimas perciben una compensación por los daños que han sufrido.

⁷⁶³ Las medidas tomadas para asistir a las víctimas incluyen: el otorgamiento de permisos de residencia temporal (por ejemplo, *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2012), la creación de servicios de apoyo en las misiones diplomáticas destinadas a proteger a los trabajadores y prestarles asistencia para ejercer sus derechos en los países de destino (por ejemplo, *Indonesia* – CEACR, observación, 2012), la creación de líneas telefónicas de asistencia a las víctimas que proporcionan asesoramiento y asistencia jurídica (por ejemplo, *Portugal* – CEACR, solicitud directa, 2009).

Parte IV. Erradicación del trabajo infantil

Capítulo 1

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

Introducción

327. Desde la creación de la OIT, la eliminación del trabajo infantil ha sido una de las preocupaciones de la Organización. Esta cuestión ha ido adquiriendo cada vez más importancia tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Resulta fundamental fijar una edad mínima de admisión al empleo o al trabajo ya que esto permite establecer un umbral mínimo para la protección de los niños. Esto está estrechamente relacionado con otros derechos abordados en este estudio. En particular, este principio se ve reforzado por la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva que ofrecen un espacio para la participación y movilización contra la explotación de los niños. Asimismo, el trabajo infantil puede abordarse bajo el epígrafe del trabajo forzoso cuando exista la necesidad de proteger a los niños de dicha explotación. Además, la protección de los niños víctimas de estas situaciones se basa en la necesidad de respetar los principios de no discriminación y de igualdad y de aplicarlos en favor de todos los niños, independientemente de cuáles sean sus orígenes.

328. La experiencia demuestra que en aquellos lugares en que se practica el trabajo infantil, se tiene escaso respeto por los demás derechos humanos en el trabajo. En el último Informe global sobre el trabajo infantil, de junio de 2010 ⁷⁶⁴, se señala que, si bien el trabajo infantil sigue disminuyendo a nivel mundial, todavía afecta a 215 millones de niños ⁷⁶⁵. El hecho de que el trabajo infantil siga existiendo es un indicio claro de que hay amplias carencias en materia de trabajo decente. En consecuencia, para hacer realidad el trabajo decente en las sociedades más vulnerables es requisito imprescindible que ningún niño se vea obligado a trabajar y que todos tengan acceso a una educación de calidad.

329. Las primeras iniciativas a nivel internacional contra la explotación económica de los niños empezaron con la creación de la OIT. Ya en la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1919, los delegados gubernamentales y los de

⁷⁶⁴ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I(B), CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, párr. 19.

⁷⁶⁵ Se trata de niños que o no llegan a la edad mínima para trabajar o la superan pero realizan un trabajo que representa una amenaza para su salud, su seguridad o su moralidad, o están sometidos a condiciones de trabajo forzoso. No se incluye aquí a los menores que realizan actividades económicas permitidas por el Convenio (el trabajo permitido por el Convenio no constituye «trabajo infantil»). En la experiencia de la OIT, no todas las formas de trabajo tienen por qué ser perjudiciales para los niños y puede permitirse que los niños realicen ciertas actividades, bien reglamentadas. Esa es la razón de ser de varias disposiciones del Convenio núm. 138 en las que se autorizan los trabajos que se permite que realicen niños que no tienen la edad mínima.

las organizaciones de empleadores y trabajadores, conscientes de que era preciso proteger a los niños de la explotación económica, adoptaron la primera norma de la OIT por la que se regulaba la edad mínima en la industria ⁷⁶⁶. Antes de que se adoptara el Convenio núm. 138, los instrumentos de la OIT en los que se establecía una edad mínima de admisión al empleo o al trabajo sólo se aplicaban a determinados sectores ⁷⁶⁷. Aquel planteamiento sectorial tenía sus ventajas, pero no dejaba de ser una forma fragmentaria de regular el trabajo de los menores. Por eso se elaboró un nuevo instrumento que permitiera una acción internacional coordinada en favor del bienestar del niño en todos los sectores. Para que pudieran ratificarlo un mayor número de Estados Miembros, este nuevo Convenio debía ser aplicable a todos los sectores y tenía que poder adaptarse a las situaciones nacionales particulares. Ése fue el espíritu con que se adoptó el Convenio en 1973, y desde entonces, prácticamente se ha alcanzado la ratificación universal.

330. El objetivo fundamental del Convenio núm. 138 es «seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo [...]» ⁷⁶⁸. Además, el Convenio tiene por objetivo garantizar que los niños puedan asistir a la escuela y regular los tipos de actividades económicas que se permite que lleven a cabo los niños (y en qué condiciones), con el fin de proteger su salud, su seguridad y su moralidad. Este Convenio y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) constituyen el marco normativo de referencia a nivel internacional para la erradicación del trabajo infantil. La importancia que se otorga en ambos instrumentos a la abolición del trabajo infantil refleja la convicción de los mandantes de la OIT de que la infancia es un período de la vida que no debería dedicarse al trabajo, sino al pleno desarrollo mental y físico de los niños.

331. El único Estudio General sobre este Convenio data de 1981, cuando lo habían ratificado 23 Estados Miembros. Desde entonces, el número de ratificaciones se ha multiplicado por siete y en los últimos 30 años se han registrado grandes cambios en la forma de abordar el trabajo infantil en todo el mundo por varios motivos, como la mejora de los sistemas de protección social y enseñanza, la configuración de un marco internacional sobre los derechos del niño, la creación y puesta en marcha del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT/IPEC) ⁷⁶⁹, así como una mayor concientización a nivel mundial respecto del trabajo infantil, la globalización y la reciente crisis financiera mundial. En este capítulo se estudiarán los progresos más notables en la aplicación del Convenio tanto en la legislación como en la práctica, así como la relación de complementariedad del Convenio núm. 138 con el Convenio núm. 182 y otros convenios fundamentales.

Alcance del Convenio y métodos de aplicación

Ámbito de aplicación

332. En general, el Convenio núm. 138 se aplica a todos los sectores de la actividad económica y abarca todas las formas de empleo o trabajo. La edad mínima de admisión

⁷⁶⁶ Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5).

⁷⁶⁷ Los sectores en cuestión eran la industria, el trabajo marítimo, los trabajos no industriales y el trabajo subterráneo.

⁷⁶⁸ *Art. 1* del Convenio.

⁷⁶⁹ Un programa a gran escala de cooperación técnica creado por la OIT en 1992 que funciona en 92 países.

al empleo o al trabajo establecida por los Miembros que hayan ratificado el Convenio (con arreglo a lo dispuesto en el *artículo 2, 1*) se aplica por tanto a todas las personas que desarrollan una actividad económica, exista o no una relación de trabajo contractual y tanto si el trabajo está remunerado como si no lo está (es decir, incluye el trabajo no remunerado y el trabajo en la economía informal). Así pues, quedan incluidos quienes trabajan en empresas familiares y en explotaciones agrícolas, los trabajadores domésticos, los trabajadores agrícolas y los trabajadores por cuenta propia.

333. Sin embargo, el Convenio se concibió en un principio como un instrumento flexible «que no sólo se propone fijar normas básicas, sino también promover la mejora progresiva de las mismas»⁷⁷⁰. De ahí que los Estados Miembros puedan recurrir a las cláusulas de flexibilidad que figuran en el Convenio. Los *artículos 4* y *5* del Convenio permiten la exclusión de determinadas categorías de trabajadores o sectores económicos particulares del ámbito de aplicación del Convenio para que los gobiernos puedan adaptarlo en función del contexto nacional.

334. En virtud del *artículo 4*, la autoridad competente podrá (en la medida de lo necesario), previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores⁷⁷¹, excluir de la aplicación del Convenio a categorías limitadas de empleos o trabajos respecto de los cuales se presenten problemas especiales e importantes de aplicación⁷⁷². A fin de dejar cierto margen a cada país para que adapte la aplicación del Convenio a su situación nacional, en el Convenio no se enumeran las categorías de empleo o trabajo que podrían estar excluidas⁷⁷³. Sin embargo, se prohíbe excluir los tipos de empleo que pudieran resultar peligrosos para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores⁷⁷⁴. Los Miembros que ratifiquen el Convenio deberán enumerar, en la primera memoria⁷⁷⁵ sobre la aplicación del Convenio que presenten en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, las categorías que hayan excluido, explicando los motivos de dicha exclusión. Algunos países han declarado además su intención de mantener esa limitación del ámbito de aplicación del Convenio únicamente por un período de tiempo⁷⁷⁶. En las memorias posteriores que presenten en virtud de dicho artículo, los Miembros deberán indicar el estado de su legislación y práctica respecto de las categorías excluidas y la medida en que han aplicado el Convenio a tales categorías⁷⁷⁷.

⁷⁷⁰ *Edad mínima de admisión al empleo*, Informe IV (2), CIT, 58.ª reunión, 1973, Ginebra, pág. 7.

⁷⁷¹ La Comisión ha insistido en la importancia de la consulta con los interlocutores sociales. Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2002; *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2004, y *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2004.

⁷⁷² *Art. 4, 1*, del Convenio.

⁷⁷³ *Edad mínima*, Estudio General de las memorias relativas al Convenio núm. 138 y a la Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146), Informe de la CEACR, Informe III (Parte 4B), CIT, 67.ª reunión, Ginebra, 1981, párr. 74.

⁷⁷⁴ *Arts. 3 y 4, 3*, del Convenio. Véase, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2004.

⁷⁷⁵ En virtud de lo dispuesto en el *art. 4*, no es posible excluir determinadas categorías de trabajo una vez presentada la primera memoria. Véanse, por ejemplo, *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2003, y *República de Corea* – CEACR, solicitud directa, 2008. Sin embargo, cuando no queda claro en su primera memoria si tiene intención de excluir determinadas categorías de trabajo, la Comisión ha solicitado al Gobierno que aclare si ha previsto acogerse al *art. 4*. Así ha ocurrido sobre todo en casos en que, en la legislación de aplicación del Convenio, se excluían determinadas categorías. Véanse, por ejemplo, *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁷⁷⁶ Véase, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2004, en la que, según observó la Comisión, el Gobierno indicó que había previsto excluir del ámbito de aplicación del Convenio cinco tipos de trabajo (embolsadores de compras, empaquetadores de regalos, vendedores de cacahuetes, vendedores de periódicos y trabajadores cinematográficos) por espacio de cinco años.

⁷⁷⁷ *Art. 4, 2*, del Convenio.

Las categorías de trabajo que se excluyen con mayor frecuencia son: el trabajo en las empresas familiares ⁷⁷⁸, el trabajo llevado a cabo en la horticultura ⁷⁷⁹ y el trabajo doméstico ⁷⁸⁰. En consonancia con el objetivo de la ampliación progresiva del ámbito de aplicación del Convenio, la Comisión ha observado con satisfacción los casos en que los países han adoptado legislación por la que el Convenio pasaba a aplicarse a categorías anteriormente excluidas ⁷⁸¹.

335. Si el *artículo 4* permite hacer una excepción con determinadas categorías de empleo o trabajo, el *artículo 5* permite la exclusión de sectores económicos enteros. En particular, en virtud del *artículo 5*, el Miembro cuya economía y cuyos servicios administrativos estén insuficientemente desarrollados podrá, previa consulta con las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, limitar inicialmente el campo de aplicación del Convenio ⁷⁸². A diferencia del *artículo 4*, que dispone que se enumeren las categorías excluidas en la primera memoria del gobierno, todo Miembro que invoque la cláusula de flexibilidad del *artículo 5, 1)*, deberá determinar, en una declaración anexa a su ratificación, las ramas de actividad económica o los tipos de empresa a los cuales aplicará las disposiciones del Convenio. Los Estados que ratifiquen el Convenio deberán aplicarlo, como mínimo, a: minas y canteras; industrias manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transportes, almacenamiento y comunicaciones, y plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, con exclusión de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados ⁷⁸³. Varios países han limitado la aplicación del Convenio únicamente a esas categorías ⁷⁸⁴. Las profesiones de esos sectores tampoco pueden excluirse mediante el *artículo 4* ⁷⁸⁵.

336. La Comisión ha insistido reiteradamente en que la cláusula de flexibilidad, a fin de limitar el ámbito de aplicación, sólo puede usarse en el momento de la ratificación y no podrá invocarse después ⁷⁸⁶. No obstante, todo Miembro podrá extender el campo de

⁷⁷⁸ Véanse, por ejemplo, *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2003; *Japón* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2006; *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2004, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2010. Además, algunos Estados que no han ratificado el Convenio han indicado que las disposiciones sobre la edad mínima no son aplicables a las empresas familiares. Los Gobiernos de Australia y el Canadá indicaron respectivamente en sus memorias presentadas en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT que, en una serie de jurisdicciones, se permite que los niños que no han alcanzado la edad mínima trabajen en empresas familiares.

⁷⁷⁹ Véanse, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2004, y *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁷⁸⁰ Véanse por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2003, y *Japón* – CEACR, solicitud directa, 2004.

⁷⁸¹ Véanse, por ejemplo, *Suecia* – CEACR, observación, 1997 y *Turquía* – CEACR, observación, 2009. La Comisión también ha observado con interés estos avances. Véanse, por ejemplo, *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2008 y *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2007.

⁷⁸² *Art. 5, 1)*.

⁷⁸³ *Art. 5, 2) y 3)*.

⁷⁸⁴ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Camerún* – CEACR, observación, 2009; *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2003; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Tailandia* – CEACR, solicitud directa, 2007; *República Unida de Tanzania* – CEACR, solicitud directa, 2005, y *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2003.

⁷⁸⁵ Véase, por ejemplo, *Turquía* – CEACR, observación, 2006.

⁷⁸⁶ Véase, por ejemplo, *Guinea Ecuatorial* – CEACR, solicitud directa, 2010.

aplicación oficialmente mediante una declaración enviada al Director General ⁷⁸⁷. Igual que sucede con el *artículo 4*, todo Miembro que se ampare en el *artículo 5* deberá indicar, en las memorias que presente en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, la situación general del empleo o del trabajo de los menores y de los niños en las ramas de actividad que estén excluidas y los progresos que haya logrado hacia una aplicación más extensa de las disposiciones del Convenio ⁷⁸⁸.

Métodos de aplicación

337. El Convenio núm. 138 se aplica mediante una combinación de medidas políticas, legislativas y programáticas. La aplicación del Convenio mediante políticas se fundamenta principalmente en el *artículo 1* del Convenio, según el que todo Miembro para el cual esté en vigor el Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños. Entre 1999 y 2009, unos 70 países formularon una política nacional sobre el trabajo infantil ⁷⁸⁹, y la Comisión no ha dejado de señalar la importancia que ello reviste para la aplicación del Convenio ⁷⁹⁰. Estas políticas nacionales se llevan a la práctica mediante la elaboración y la ejecución de planes de acción nacionales, así como programas y estrategias nacionales contra el trabajo infantil ⁷⁹¹. En algunos países, las políticas dirigidas a la erradicación del trabajo infantil se integran dentro de políticas y programas más amplios sobre la infancia ⁷⁹² o en los Programas de Trabajo Decente por País ⁷⁹³.

338. El Convenio puede aplicarse mediante leyes internas referidas a diversos temas. En la mayoría de los países las disposiciones por las que se establece una edad mínima de admisión al empleo o al trabajo figuran en el principal instrumento legislativo nacional en materia de trabajo, que suele ser el Código del Trabajo ⁷⁹⁴. Sin embargo, en algunos países se han promulgado leyes específicas sobre el empleo de menores ⁷⁹⁵ y, en otros, las disposiciones relativas a la edad mínima figuran en las leyes de protección del

⁷⁸⁷ Según lo dispuesto en el *art. 5, 4), b)*, todo Miembro que haya limitado el campo de aplicación del Convenio al amparo del *art. 5* podrá en todo momento extender el campo de aplicación mediante una declaración enviada al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. En aquellos casos en que aparentemente las leyes de aplicación del Convenio afecten a sectores que han sido excluidos, la Comisión ha señalado a la atención del gobierno la posibilidad contemplada en el *art. 5, 4), b)*. Véanse, por ejemplo, *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Tailandia* – CEACR, solicitud directa, 2007, y *Vietnam* – CEACR, solicitud directa, 2004.

⁷⁸⁸ *Art. 5, 4), a)*.

⁷⁸⁹ Intensificar la lucha contra el trabajo infantil, *op. cit.*, gráfico 1.10.

⁷⁹⁰ Véanse, por ejemplo, *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2008; *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010, y *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁷⁹¹ Entre los últimos ejemplos de planes de acción o programas nacionales contra el trabajo infantil figuran los siguientes: *Brasil* – CEACR, observación, 2010; *Egipto* – CEACR, observación, 2010; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Madagascar* – CEACR, observación, 2010; *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010, y *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁷⁹² Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Marruecos*, CEACR, observación, 2010; *Mongolia* – CEACR, observación, 2010; *Sri Lanka* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁷⁹³ Véanse, por ejemplo, *El Salvador* – CEACR, observación, 2009; *Honduras* – CEACR, observación, 2009, y *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010.

⁷⁹⁴ Véanse, por ejemplo, *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Omán* – CEACR, solicitud directa, 2005, y *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2005.

⁷⁹⁵ Véanse, por ejemplo, *Irlanda* – CEACR, solicitud directa, 1997 (Ley de Protección de Menores (empleo)); *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2010 (la Ley sobre el Empleo de los Niños), y *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2008 (Ley de Disposiciones Diversas (edad mínima de admisión al empleo)).

menor⁷⁹⁶. Además, en algunos países las disposiciones legislativas relativas a la edad mínima figuran en la Constitución⁷⁹⁷. Dado que un aspecto fundamental del Convenio núm. 138 consiste en vincular la edad mínima de admisión al trabajo con la edad en que se finaliza la enseñanza obligatoria, las leyes de educación y demás instrumentos por los que se rige la enseñanza obligatoria también son importantes vías para la aplicación del Convenio⁷⁹⁸. La aplicación del Convenio puede articularse además a través de otros instrumentos legislativos, como los reglamentos sobre el trabajo peligroso⁷⁹⁹, el aprendizaje y la formación profesional⁸⁰⁰ y las actuaciones artísticas⁸⁰¹, así como los reglamentos relativos a los registros de los empleadores⁸⁰².

Dificultades de aplicación en relación con el alcance

339. La Comisión ha recordado sistemáticamente a los gobiernos que el Convenio se aplica a todos los sectores de la actividad económica y cubre todos los tipos de empleos y de trabajos. Sin embargo, en muchos países la legislación que da efecto al Convenio (en la cual figuran disposiciones sobre la edad mínima de admisión al trabajo) se aplica únicamente a las relaciones formales de trabajo entre empleador y trabajador, de modo que los niños que trabajan al margen de esas relaciones quedan excluidos de dichas disposiciones. Entre ellos se encuentran los niños que trabajan por su cuenta, en la economía informal o a título no remunerado⁸⁰³. Además, en algunos países las leyes que dan efecto al Convenio excluyen explícitamente el trabajo familiar, doméstico y agrícola⁸⁰⁴, aunque en un principio el Estado Miembro no hubiera excluido estas categorías de trabajo en virtud del artículo 4. Estas exclusiones revisten gran importancia, porque en muchos países es precisamente en las actividades que quedan fuera del ámbito de aplicación de la legislación donde hay más menores de edad económicamente activos. A nivel mundial, sólo el 21 por ciento de los niños que trabajan con edades comprendidas entre los 5 y los 17 años desarrollan una actividad remunerada⁸⁰⁵. Dos tercios de los niños de ese grupo de edad trabajan para sus familias y no perciben remuneración alguna, y un 5 por ciento trabajan por su cuenta. Además,

⁷⁹⁶ Véanse, por ejemplo, *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2006 (*Ley de Atención y Protección del Niño*) y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, solicitud directa, 1993 (*Ley para la Protección del Niño*).

⁷⁹⁷ Véanse, por ejemplo, *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 1992 y *la ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁷⁹⁸ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Seychelles* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Tailandia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁷⁹⁹ Art. 3 del Convenio. Véanse párrs. 376 a 387 *infra*.

⁸⁰⁰ En aplicación del art. 6 del Convenio. Véanse, por ejemplo, *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2005 y *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2006.

⁸⁰¹ En aplicación del art. 8 del Convenio. Véanse, por ejemplo, *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2011 y *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁸⁰² En aplicación del art. 9, 3), del Convenio. Véanse, por ejemplo, *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2011 y *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁸⁰³ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, observación, 2010; *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Comoras* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010; *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Federación de Rusia* – CEACR, observación 2010.

⁸⁰⁴ Véanse también las secciones relativas a los trabajadores familiares, los trabajadores domésticos, párrs. 356 a 361, y el trabajo infantil en la agricultura, párrs. 349 a 355.

⁸⁰⁵ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, *op. cit.*, párr. 37.

muchas veces los sectores que más se excluyen de la legislación de aplicación del Convenio son especialmente difíciles de supervisar mediante la inspección del trabajo⁸⁰⁶, lo que supone que los niños que trabajan en esos sectores cuentan con poca protección. Como el Convenio es aplicable a todo el trabajo infantil, la Comisión ha formulado recomendaciones en múltiples ocasiones para ayudar a los países a subsanar esas deficiencias en la aplicación.

Cuestiones temáticas

El trabajo infantil en la economía informal

340. *En muchos países, las leyes por las que se da efecto al Convenio no contemplan la economía informal*⁸⁰⁷. Sin embargo, se trata de uno de los ámbitos en que más niños trabajan⁸⁰⁸. Representa el 52,2 por ciento del empleo total en América Latina, el 78,2 por ciento en Asia y el 55,7 por ciento en África⁸⁰⁹ y seguirá creciendo en estos tiempos de crisis económica⁸¹⁰. Además, según muchos gobiernos⁸¹¹ e interlocutores sociales⁸¹², uno de los problemas más importantes para la aplicación del Convenio es acabar con el trabajo infantil en la economía informal. Por ese motivo, la Comisión considera que, para que se aplique el Convenio, es imprescindible abordar la cuestión del trabajo infantil en la economía informal, tanto en zonas rurales como urbanas.

Medidas legislativas relativas al trabajo infantil en la economía informal

341. Los gobiernos han adoptado varias medidas para que los niños que trabajan en la economía informal gocen de la protección del Convenio. En aquellos casos en que los trabajadores de la economía informal hayan quedado excluidos del ámbito de aplicación de la legislación general del trabajo, ésta se podrá enmendar de modo que disponga expresamente que las exclusiones no se aplicarán a las disposiciones relativas al trabajo infantil. Por ejemplo, en *Kenya*, la Comisión observó con satisfacción que la Ley de 2007 sobre el Empleo (que sustituye otra legislación con un ámbito de aplicación

⁸⁰⁶ *Inspección del trabajo*. Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT, 95.ª reunión, Ginebra, 2006, Informe III (Parte 1B), págs. 19 y 91.

⁸⁰⁷ El término «economía informal» abarca el conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto en distintos sectores de la economía y en los contextos rural y urbano, e incluye a trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares y trabajadores que pasan de una situación a la otra. Véase *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal. Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal*, OIT, Ginebra, 2010, pág. 13 [en adelante, *Compendio sobre la economía informal*].

⁸⁰⁸ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párrs. 246 y 385.

⁸⁰⁹ *Compendio sobre la economía informal*, op. cit., pág. 5.

⁸¹⁰ *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*. Memoria del Director General, CIT, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párr. 24.

⁸¹¹ Véanse, por ejemplo, *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010; *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2010. Además, el Gobierno de *Bangladesh* indicó, en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, que el trabajo infantil se produce en la economía informal.

⁸¹² Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011; *Burundi* – CEACR, observación, 2008; *Indonesia* – CEACR, observación, 2009, y *Senegal* – CEACR, pág. 413, 2011.

limitado) amplía la aplicación de la edad mínima de admisión al empleo a todas las actividades⁸¹³. Los países también pueden adoptar normas específicas para la economía informal, como en el caso de *España*, en que la Comisión tomó nota con satisfacción de que con arreglo a la ley núm. 20/2007 (Estatuto del Trabajo Autónomo), los menores de 16 años no pueden ejecutar trabajos autónomos ni actividades profesionales, ni siquiera para sus familiares⁸¹⁴. La carencia puede suplirse igualmente mediante normas específicas sobre el trabajo infantil. Ése fue el caso de la *Argentina*, respecto del cual la Comisión tomó nota con satisfacción de que, en virtud de la ley núm. 26390, de 25 de junio de 2008, de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, se prohíbe el trabajo de las personas menores de 16 años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea éste remunerado o no⁸¹⁵.

342. Sin embargo, en muchos países la legislación de aplicación del Convenio únicamente se refiere a las relaciones de trabajo formales, y a menudo los niños que trabajan en la economía informal carecen de toda protección legal. Esta situación se ve agravada por el hecho de que, sin fundamentos legislativos que puedan respaldar su acción, los inspectores del trabajo de muchos países no pueden llevar a cabo un seguimiento de los niños que trabajan en ese sector⁸¹⁶. La Comisión recuerda que el Convenio es aplicable a todos los sectores de la economía y a todas las formas de trabajo y alienta a los gobiernos a tomar las medidas necesarias para que los niños que trabajan en la economía informal queden amparados por la protección prevista en el Convenio, en particular a través de la adopción de medidas legislativas que puedan servir para resolver las citadas deficiencias⁸¹⁷. Ese tipo de medidas revisten particular importancia en los países en que el número de niños que trabajan en la economía informal es muy elevado⁸¹⁸. Asimismo, la Comisión solicita a los gobiernos que vayan a revisar su legislación del trabajo que, en ese contexto, se planteen adoptar medidas para resolver la cuestión de los niños que trabajan en la economía informal.

Mecanismos de vigilancia del trabajo infantil en la economía informal

Inspección del trabajo

343. La cuestión del trabajo infantil en la economía informal también puede resolverse mediante mecanismos de vigilancia como la inspección del trabajo. Varios países han logrado adaptar y reforzar su inspección del trabajo para luchar contra el trabajo infantil en la economía informal, sobre todo en América Latina. Por ejemplo, en *Nicaragua*, el sistema de inspección del trabajo se reforzó mediante la colaboración con varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para aumentar las actividades de

⁸¹³ Véase *Kenya* – CEACR, observación, 2009.

⁸¹⁴ Art. 9, párr. 1, del Estatuto núm. 20/2007. Véase *España* – CEACR, observación, 2010.

⁸¹⁵ Art. 2, 3), de la ley núm. 26390, de 25 de junio de 2008. Véase *Argentina* – CEACR, observación, 2009.

⁸¹⁶ Véanse, por ejemplo, *Marruecos* – CEACR, observación, 2010 (la Comisión tomó nota de la información del Gobierno según la cual sólo se autoriza a los inspectores de trabajo a velar por la aplicación de la legislación del trabajo cuando existe una relación de trabajo y, en consecuencia, los inspectores de trabajo no efectúan inspecciones en el sector informal), y *Rumania* – CEACR, observación, 2010 (el Gobierno indicó que la Inspección del Trabajo controla únicamente el trabajo de las personas empleadas con un contrato de trabajo individual y no tiene competencias en el empleo por cuenta propia).

⁸¹⁷ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, observación, 2008; *Cote d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011; *Indonesia* – CEACR, observación, 2011, y *Federación de Rusia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸¹⁸ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010; *Indonesia* – CEACR, observación, 2011, y *Mongolia* – CEACR, observación, 2010.

inspección del trabajo en la economía informal, sobre todo para lograr la erradicación del trabajo infantil⁸¹⁹. En el *Brasil*, el Ministerio de Trabajo y Empleo modificó las funciones del Grupo Especial de Inspección Móvil, extendiendo la acción de los inspectores del trabajo a la lucha contra el trabajo infantil tanto en la economía formal como en la informal⁸²⁰. En la *Argentina*, en virtud de la ley núm. 26390, de 25 de junio de 2008, los servicios de inspección del trabajo deberán ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de la prohibición de trabajar sin haber alcanzado la edad mínima, en particular en el sector informal⁸²¹. En otras regiones cabe citar el caso de *Benin*, respecto del cual la Comisión tomó nota de que el Gobierno indicó que la inspección del trabajo ampliaba cada vez más su radio de acción en la economía informal, en particular mediante la inspección de pequeñas explotaciones de grava y granito⁸²², y de *Bosnia y Herzegovina*, donde la Inspección del Trabajo se ocupa del trabajo ilegal en el que participan niños y jóvenes y de la economía informal⁸²³.

Sistemas de vigilancia del trabajo infantil

344. Para resolver el problema del trabajo infantil en la economía informal, es importante contar con mecanismos de vigilancia distintos de los tradicionales. Tal como señala la Comisión en el Estudio General de 2006 relativo a la inspección del trabajo, la OIT/IPEC ha desarrollado el concepto de «sistemas de monitoreo del trabajo infantil» (CLM), como medio para resolver las dificultades que plantea la supervisión de la economía informal. Los CLM colaboran con la inspección prolongando su acción a través de equipos de monitoreo creados localmente⁸²⁴. La Comisión ha observado la creación de CLM en varios países, entre otros *Albania, Kenya, Malawi, Sri Lanka, Turquía* y *Ucrania*⁸²⁵. También se puede realizar un control del trabajo infantil en la economía informal mediante otras instituciones. Por ejemplo, en *Angola*, el Gobierno indicó que, debido a las singularidades de la economía informal, se habían creado unidades provinciales para efectuar el control del sector en cuestión, además de la Inspección del Trabajo⁸²⁶. En *Papua Nueva Guinea*, el Ministerio de Desarrollo Comunitario (junto con el Consejo Consultivo de Aplicación y Seguimiento) supervisa la aplicación de la Ley de Control y Gestión del Sector Informal, vigilando la situación del trabajo infantil en la economía informal en todo el país⁸²⁷.

345. Sin embargo, como se señala en el Estudio General de 2006 de la Comisión relativo a la inspección del trabajo, el número limitado de inspectores del trabajo en algunos Estados Miembros, sobre todo en países en desarrollo, no les permite cubrir la economía informal y la agricultura, sectores donde se encuentran trabajando la mayoría de niños⁸²⁸. En consecuencia, la Comisión pide a los gobiernos que

⁸¹⁹ *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010.

⁸²⁰ *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸²¹ *Argentina* – CEACR, observación, 2009.

⁸²² *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁸²³ *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁸²⁴ Estudio General de 2006, párr. 50.

⁸²⁵ *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Kenya* – CEACR, observación, 2009; *Malawi* – CEACR, solicitud directa sobre el Convenio núm. 182, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, solicitud directa, 2004, y *Turquía* – CEACR, observación, 2009.

⁸²⁶ *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁸²⁷ *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸²⁸ Estudio General de 2006, párr. 50.

*refuercen la capacidad y el alcance de la inspección del trabajo en la economía informal para resolver el problema del trabajo infantil en dicho sector y se felicita por las medidas adoptadas a tal fin*⁸²⁹. La Comisión considera que la ampliación de los mecanismos de vigilancia a la economía informal puede ser un medio de considerable importancia para lograr la aplicación efectiva del Convenio, sobre todo en los países en que no parece factible ampliar el alcance de la legislación de aplicación para resolver el problema del trabajo infantil en ese sector.

Buenas prácticas para llegar a los niños que trabajan en la economía informal

346. En un esfuerzo para proteger a los niños que trabajan en la economía informal, varios Estados Miembros han puesto en marcha diversos programas para combatir el trabajo infantil en el sector. Como se indica en el *Compendio sobre la economía informal*, la mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir⁸³⁰. Ello es especialmente cierto en el caso de los niños, por lo que las medidas programáticas que ofrecen alternativas a este tipo de trabajo han servido en cierta medida para erradicar el trabajo infantil en este sector.

347. Los programas pueden incluir medidas específicas para retirar a los niños del trabajo en la economía informal y en muchos casos iniciativas para que se reintegren a la escuela. Por ejemplo, en *Viet Nam*, el Gobierno inició varias políticas en relación con los trabajadores por cuenta propia menores de 15 años de edad, como enviarlos a centros sociales y alentar a sus familias a hacer todo lo posible para que asistieran a la escuela o siguieran una formación profesional⁸³¹. Para subvenir a las necesidades de los niños que trabajan o corren el riesgo de trabajar en la economía informal, también sería menester adoptar medidas de protección social. En *Chile* se adoptaron medidas de ese tipo mediante un elemento del sistema de protección social denominado «Programa Puente», del que se beneficiaron menores de más de 5.700 familias, y que incluía medidas para su reincorporación a las aulas⁸³². Varios países han integrado la cuestión del trabajo infantil en la economía informal en sus planes de acción nacionales para combatir el trabajo infantil, como *Namibia* con el Programa de acción para erradicar el trabajo infantil 2008-2012⁸³³. Además, la OIT/IPEC colabora con varios gobiernos en proyectos para proteger a los niños que trabajan en la economía informal y retirarlos de ese tipo de trabajo, como los de *Bangladesh*⁸³⁴, *Senegal*⁸³⁵, *Kenya*, *Ghana*, *Uganda* y *República Unida de Tanzania*⁸³⁶. Al reconocer los resultados obtenidos en estos países, la Comisión alienta a los gobiernos a que adopten o, en su caso, que sigan adoptando

⁸²⁹ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011; *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2011; *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010; *Colombia* – CEACR, observación, 2011; *Comoras* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Filipinas* – CEACR, observación, 2010; *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Rumania* – CEACR, observación, 2010, y *Ucrania* – CEACR, observación, 2010.

⁸³⁰ *Compendio sobre la economía informal*, op. cit., pág. 5.

⁸³¹ *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸³² *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁸³³ *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸³⁴ Programa de duración determinada de la OIT/IPEC titulado «*Prevention and Elimination of the Worst Forms of Child Labour in the Urban Informal Economy of Dhaka Metropolitan Area*» ejecutado entre 2007 y 2011.

⁸³⁵ *Senegal* – CEACR, observación, 2011.

⁸³⁶ Programa de la OIT/IPEC titulado «*Kenya, Ghana, Uganda, República Unida de Tanzania: Skills training strategies to combat the worst forms of child labour in the urban informal sector*», ejecutado entre 2004 y 2007.

medidas programáticas con el fin de garantizar que los niños que trabajan en la economía informal disfruten en la práctica de la protección que les brinda el Convenio.

El trabajo infantil en la agricultura

348. En el Informe Global de 2010 se indica que aproximadamente el 60 por ciento de los niños que trabajan en todo el mundo lo hace tanto en el sector formal como en el sector informal de la agricultura⁸³⁷. Debido a la prevalencia del trabajo infantil en la agricultura, la Comisión viene destacando cada vez más la importancia de la aplicación efectiva del Convenio en este sector. A este respecto, la Comisión desea subrayar que la aplicación del Convenio al sector agrícola no es simplemente una cuestión de adecuación de la *legislación nacional* en materia agrícola a las disposiciones del Convenio, sino ante todo una cuestión de aplicación *práctica* del Convenio en este sector.

La aplicación del Convenio al sector agrícola en la legislación

349. En la mayoría de los países en que está vigente el Convenio, la legislación que le da efecto se aplica a todas las esferas de la economía formal, incluidas las actividades agrícolas. Más aún, en los casos en que la legislación laboral general no cubre el sector agrícola (o lo excluye explícitamente), los gobiernos han adoptado varias iniciativas legislativas para garantizar que los niños que trabajan en la agricultura se beneficien de la protección prevista en el Convenio. Por ejemplo, en *Jordania*, el Código del Trabajo excluía anteriormente de su campo de aplicación, entre otros, a los trabajadores agrícolas, y en consecuencia las disposiciones del Código acerca de la edad mínima no se aplicaban a los niños ocupados en el sector agrícola. La Comisión instó al Gobierno a que garantizara que los niños que trabajan en la agricultura disfruten de la protección que ofrece el Convenio. Posteriormente tomó nota con interés de que el Código del Trabajo fue enmendado en 2008 para ampliar su ámbito de aplicación a «todos los trabajadores»⁸³⁸.

350. Sin embargo, en varios países, los niños que trabajan en la agricultura siguen excluidos de la protección prevista en el Convenio. El sector agrícola puede estar excluido explícitamente de la legislación de aplicación⁸³⁹, o implícitamente excluido en los países en que la legislación de aplicación sólo tiene efecto en la economía formal, mientras que los niños trabajan en la agricultura informal (como en pequeñas empresas y en empresas del sector informal o en explotaciones familiares). En ambos casos, la Comisión recuerda que el Convenio se aplica a todos los sectores, y pide a los gobiernos que modifiquen su legislación para garantizar que los niños que trabajan en el sector agrícola disfruten de la protección que ofrece el Convenio. La Comisión hace hincapié en que la ausencia de una edad mínima aplicable al sector agrícola es particularmente problemática en los países en que hay un gran número de niños que trabaja en este sector⁸⁴⁰.

⁸³⁷ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párr. 34 y gráfico 1.4.

⁸³⁸ Art. 3, d), de la ley núm. 8 de 1996 por la que se establece el Código del Trabajo. Véanse *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2003, y observación, 2011.

⁸³⁹ Véanse, por ejemplo, *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁴⁰ Véanse, por ejemplo, *Filipinas* – CEACR, observación, 2010, y *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

Cuestiones derivadas de la aplicación del Convenio en el sector agrícola

351. Aunque la aplicación legislativa del Convenio en el sector agrícola es esencial, la cuestión más difícil deriva de la aplicación práctica del Convenio en este sector. En este sentido, la Comisión ha tomado nota de la información proporcionada por varios gobiernos⁸⁴¹, interlocutores sociales⁸⁴² y estudios estadísticos⁸⁴³ de que la mayoría de los niños que trabajan en sus países están ocupados en el sector agrícola, o que el trabajo infantil en la agricultura sigue predominando en sus países⁸⁴⁴. Este trabajo puede adoptar muchas formas: en un gran número de países, el trabajo infantil se observa principalmente en pequeñas empresas y empresas del sector informal y en explotaciones familiares⁸⁴⁵; sin embargo, los niños también trabajan en la agricultura comercial en muchos Estados⁸⁴⁶. Asimismo, el trabajo infantil en la agricultura puede ser de tipo estacional, esto es, sólo en tiempos de cosecha específicos⁸⁴⁷. Debido a las diversas modalidades del trabajo infantil en la agricultura, no existe una solución uniforme para la aplicación efectiva del Convenio en este sector. Por consiguiente, la Comisión ha señalado una amplia gama de iniciativas positivas adoptadas por los gobiernos para afrontar este desafío.

La supervisión del trabajo infantil en la agricultura a través de la inspección del trabajo

352. La Comisión considera que la inspección del trabajo desempeña un papel fundamental en la aplicación del Convenio en el sector agrícola⁸⁴⁸. Por ejemplo, en *Egipto*, una unidad separada dentro del Ministerio de Mano de Obra y Migración se encarga de las investigaciones sobre trabajo infantil en el sector agrícola, y esas inspecciones se llevan a cabo en pequeñas empresas familiares de dicho sector. Además, la unidad de inspección sobre trabajo infantil de Egipto trabaja en coordinación con organizaciones comunitarias de cada una de las gobernaciones, y se ha establecido un sistema de control y seguimiento del trabajo infantil en relación con los niños que trabajan en la agricultura⁸⁴⁹. En lo que respecta a sectores específicos, el Gobierno de *Belice* contrató a inspectores del trabajo adicionales para las plantaciones de bananos, donde se concentra gran parte del trabajo infantil en el país, mientras que el Gobierno de

⁸⁴¹ Véanse, por ejemplo, *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011; *Senegal* – CEACR, observación, 2011, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁴² Véanse, por ejemplo, *Colombia* – CEACR, observación, 2011, y *Georgia* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁴³ Véanse, por ejemplo, *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2011; *Egipto* – CEACR, observación, 2011; *El Salvador* – CEACR, observación, 2009; *Guatemala* – CEACR, observación, 2009; *Honduras* – CEACR, observación, 2009; *Madagascar* – CEACR, observación, 2010; *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Togo* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁴⁴ Véanse, por ejemplo, *Guyana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Israel* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁴⁵ Véanse, por ejemplo, *Marruecos* – CEACR, observación, 2010, y *Zambia* – CEACR, observación, 2009.

⁸⁴⁶ Véanse, por ejemplo, *Belice* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Camerún* – CEACR, observación, 2011, y *Kenya* – CEACR, observación, 2009.

⁸⁴⁷ Véanse, por ejemplo, *Georgia* – CEACR, observación, 2009, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁴⁸ A este respecto, la Comisión se ha referido a las observaciones relativas al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), en su examen del Convenio núm. 138. Véanse, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, observación, 2010, y *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2006.

⁸⁴⁹ *Egipto* – CEACR, observación, 2011.

El Salvador emprendió intensas actividades de supervisión e inspección en el sector de la caña de azúcar ⁸⁵⁰.

353. No obstante, la supervisión del trabajo infantil en el sector agrícola sigue siendo difícil en muchos países, especialmente debido a la falta de recursos ⁸⁵¹. Para superar estas dificultades, la Comisión insta a los gobiernos a que adopten medidas encaminadas a adaptar y reforzar los servicios de la inspección del trabajo de forma que puedan asegurar la protección prevista en el Convenio para los niños que trabajan en el sector agrícola ⁸⁵².

Medidas programáticas para combatir el trabajo infantil en la agricultura

354. Muchos Estados se esfuerzan por hacer disminuir el gran número de niños que trabajan en el sector agrícola aplicando medidas programáticas destinadas a este grupo. Estos programas sirven para impedir que los niños de edades inferiores a la edad mínima entren prematuramente en el mercado de trabajo, así como para retirar a los niños que ya realizan actividades agrícolas, e incluyen medidas para reforzar el funcionamiento del sistema educativo en las zonas en las que más frecuentemente los niños trabajan en la producción agrícola, principalmente las zonas rurales ⁸⁵³. Además, muchos programas en curso de la OIT/IPEC están centrados en la agricultura (o contienen elementos que abordan el trabajo infantil en la agricultura) ⁸⁵⁴, y en varios planes de acción nacionales para luchar contra el trabajo infantil se ha dado prioridad al sector agrícola ⁸⁵⁵. Los interlocutores sociales también pueden desempeñar un papel esencial en la adopción de medidas para luchar contra el trabajo infantil en la agricultura. Por ejemplo, en el caso de *Argentina*, la Comisión tomó nota con interés del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que preveía el fortalecimiento de la participación de las organizaciones de trabajadores y que condujo, el 12 de junio de 2007, a la firma de un protocolo de intención para la prevención y erradicación del trabajo infantil en la agricultura ⁸⁵⁶. En *Turquía*, el Ministerio de Educación Nacional puso en marcha un programa de acción directa sobre el trabajo infantil en la agricultura comercial estacional, con la participación de la Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía (TİSK) y la Confederación de Sindicatos de Turquía (TÜRK-IS), de 2005 a 2007 ⁸⁵⁷.

355. La Comisión se felicita por estas iniciativas y, en los casos en que el trabajo infantil en la agricultura sigue siendo un problema grave, alienta firmemente a los gobiernos a que intensifiquen sus esfuerzos para luchar contra el trabajo infantil en este sector. Respecto de los países en los que el trabajo infantil en la agricultura sigue

⁸⁵⁰ *Belice* – CEACR, solicitud directa, 2009 y 2011, y *El Salvador* – CEACR, observación, 2007.

⁸⁵¹ Por ejemplo, en *Tayikistán*, el presupuesto del servicio de inspección del trabajo era demasiado reducido para que los inspectores viajaran fuera de las principales ciudades, lo que hace prácticamente imposible la supervisión de la industria agrícola (el sector que emplea a más niños en el país). En *Namibia*, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social realizaba casi todas las inspecciones periódicas del trabajo en la agricultura comercial, a pesar de que la mayoría de los niños trabajan en la agricultura de subsistencia. Véanse *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁵² Véanse, por ejemplo, *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, observación, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁵³ Véase, por ejemplo, *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁵⁴ Véanse, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, observación, 2009; *Kenya* – CEACR, observación, 2009; *Togo* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁵⁵ Véanse, por ejemplo, *Argentina* – CEACR, observación, 2009, y *Filipinas* – CEACR, observación, 2010.

⁸⁵⁶ *Argentina* – CEACR, observación, 2009.

⁸⁵⁷ *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

prevalciendo, la Comisión expresa su profunda preocupación por el hecho de que en la agricultura se siga contratando a niños que no han alcanzado la edad mínima, y pide a los gobiernos que adopten las medidas necesarias para luchar contra este fenómeno. Tal como se señala en el Informe global de 2010, «[e]l cumplimiento [...] del objetivo último de la abolición efectiva del trabajo infantil exige grandes avances en el sector agrícola, en el que se concentra la mayoría de los niños trabajadores»⁸⁵⁸. A este respecto, la Comisión seguirá pidiendo a los gobiernos que garanticen la aplicación efectiva del Convenio en el sector agrícola, tanto en la legislación como en la práctica.

Trabajadores familiares y trabajadores domésticos

356. En varios Estados Miembros, la legislación que da efecto al Convenio excluye explícitamente el trabajo familiar y el trabajo doméstico, pese a que los gobiernos de esos países no excluyeron estos tipos de trabajo mediante las cláusulas de flexibilidad previstas en los artículos 4 y 5. La Comisión considera que salvar estas brechas es esencial para garantizar la aplicación exhaustiva del Convenio a todos los niños trabajadores.

Trabajadores familiares, incluidos los trabajadores familiares no remunerados

357. La Comisión tomó nota de las diversas medidas adoptadas por los gobiernos para garantizar que los niños que realicen trabajos familiares no remunerados disfruten de la protección prevista en el Convenio. Por ejemplo, en el caso de *Zambia*, país en el que previamente había señalado que la legislación pertinente autorizaba el empleo de niños por debajo de la edad mínima en empresas donde sólo hubiera empleados miembros de la misma familia, la Comisión tomó nota con satisfacción de que la Ley de Empleo de Jóvenes y Niños se modificó en 2004 para incluir las empresas familiares y aplica el Convenio a los niños que trabajan en tales establecimientos⁸⁵⁹. En lo que respecta a *Kenya*, la Comisión había observado anteriormente que, en la Ley sobre los Niños de 2001, la expresión «trabajo infantil» sólo se aplicaba a aquellas situaciones en que los niños trabajaban a cambio de una remuneración, y que los trabajadores no remunerados (en su mayoría trabajadores familiares) no disfrutaban de la protección del Convenio. Posteriormente la Comisión tomó nota con satisfacción de que la Ley sobre el Empleo de 2007 prohíbe emplear a niños que no alcanzan la edad mínima, ya sea con remuneración o sin ella, protegiendo así a los niños que realizan trabajos no remunerados⁸⁶⁰.

358. No obstante, muchos países todavía deben que tomar medidas para garantizar la aplicación de las disposiciones relativas a la edad mínima a los niños que realizan trabajos familiares⁸⁶¹. Dado que el 67,5 por ciento de los niños trabajadores de todo el mundo son trabajadores familiares no remunerados⁸⁶², estas exclusiones pueden tener como consecuencia que la mayoría de los niños trabajadores de un país no pueda disfrutar de la protección del Convenio. Por consiguiente, la Comisión desea destacar la

⁸⁵⁸ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil, op. cit.*, pág. xv. Véanse, por ejemplo, *Colombia* – CEACR, observación, 2011; *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁵⁹ Arts. 3 y 4 a), de la Ley de Empleo de Jóvenes y Niños (enmendada) de 2004. Véase *Zambia* – CEACR, solicitud directa, 2002, y observación, 2009.

⁸⁶⁰ *Kenya* – CEACR, observación, 2009.

⁸⁶¹ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2011; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁶² *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil, op. cit.*, gráfico 1.7.

importancia de garantizar la protección de los niños que trabajan en empresas familiares, y pide a los gobiernos que tomen las medidas necesarias para garantizar que la protección otorgada por el Convenio sea aplicable a los niños que trabajan en todos los sectores, incluidas las empresas familiares.

Niños que trabajan en el servicio doméstico

359. La Comisión también ha tomado nota de ciertas medidas positivas adoptadas por algunos gobiernos para garantizar que los niños que trabajan en el servicio doméstico disfruten de la protección prevista en el Convenio. En *Kuwait*, la Comisión observó anteriormente que la Ley núm. 38, de 1964, sobre el Trabajo en el Sector Privado excluía a los trabajadores domésticos de su campo de aplicación, y en consecuencia, la edad mínima no se aplicaba a las personas que trabajaban en este sector. Sin embargo, posteriormente la Comisión tomó nota con interés de que la ordenanza núm. 640 (relativa a la Ley sobre la Residencia de los Extranjeros) establece que la edad mínima para los trabajadores domésticos es de 20 años⁸⁶³. De igual modo, en el caso de *Filipinas*, la Comisión tomó nota de que la orden departamental núm. 4, de 1999, estipula que las personas de entre 15 y 18 años de edad pueden ser autorizadas a trabajar en el servicio doméstico o del hogar, de modo que aplica la edad mínima a este sector⁸⁶⁴. La Comisión también ha tomado nota de las indicaciones de varios gobiernos de que actualmente se están examinando en sus países proyectos de leyes que aplicarían las disposiciones relativas a la edad mínima a los trabajadores domésticos, como *Lesotho*, *Indonesia* y *Swazilandia*⁸⁶⁵. Algunos otros países han adoptado medidas para prohibir el trabajo doméstico de los menores de 18 años⁸⁶⁶. Por tanto, la Comisión alienta a estos gobiernos a que adopten las medidas necesarias para garantizar la aplicación del Convenio a los trabajadores domésticos a través de la adopción de legislación pertinente.

360. Sin embargo, la Comisión ha observado que en varios países el trabajo doméstico sigue excluido del campo de aplicación del Convenio⁸⁶⁷. Esto es especialmente problemático, ya que unos 15,5 millones de niños trabajan en el servicio doméstico en todo el mundo⁸⁶⁸. En consecuencia, la Comisión hace un llamamiento a los gobiernos para que adopten las medidas necesarias para garantizar que los niños que trabajen en el servicio doméstico se beneficien de la protección prevista en el Convenio, especialmente en los países en que hay un elevado número de niños que no alcanzan la edad mínima trabajando en este sector⁸⁶⁹.

361. En el Informe Global de 2010 se observó que la participación de niños en el trabajo doméstico y en el trabajo familiar son prácticas que exigen la intensificación de la lucha contra el trabajo infantil⁸⁷⁰. Además, la Comisión reconoce que abordar la cuestión del

⁸⁶³ *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2004, y observación, 2010.

⁸⁶⁴ Art. 4 de la orden departamental núm. 4, de 1999. Véase *Filipinas* – CEACR, observación, 2010.

⁸⁶⁵ *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Indonesia* – CEACR, observación, 2011, y *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁶⁶ Véanse, por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Brasil* – CEACR, observación, 2010, y *Colombia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁸⁶⁷ Véanse, por ejemplo, *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁶⁸ Cifras de 2008, según el Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil de la OIT (IPEC/SIMPOC). Véase OIT: *Trabajo doméstico. Nota de información. Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional*, Ginebra, OIT, 2011, págs. 10 y 11.

⁸⁶⁹ Véanse, por ejemplo, *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁷⁰ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párrs. 37, 141 y 254.

trabajo doméstico infantil seguirá siendo crucial a la luz de la reciente adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189) en la reunión de junio de 2011 de la Conferencia Internacional del Trabajo. Debido al gran número de niños que trabajan en el ámbito familiar a nivel mundial y la vulnerabilidad potencial de los niños en el trabajo doméstico, la Comisión desea subrayar la importancia de aplicar el Convenio a los niños que trabajan en estos dos sectores.

Edad mínima de admisión al empleo o al trabajo

Establecimiento de la edad mínima general para la admisión al empleo o al trabajo

362. El *artículo 2, 1)* del Convenio núm. 138 establece que todo Estado Miembro que ratifique el Convenio deberá especificar, en el momento de la ratificación, una edad mínima general de admisión al empleo o al trabajo. De conformidad con el *artículo 2, 3)*, la edad mínima general no deberá ser inferior a 15 años. Con todo, el Convenio permite una mayor flexibilidad a los Estados Miembros cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados⁸⁷¹. Los países en desarrollo que hacen frente a dificultades para hacer cumplir una edad mínima general de 15 años pueden especificar inicialmente una edad mínima de 14 años, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Por otro lado, los Estados Miembros que invoquen esta cláusula de flexibilidad deberán indicar, en las memorias subsiguientes que presenten a la Oficina en virtud del artículo 22 de la Constitución, que aún subsisten las razones para mantener una edad mínima más baja o que renuncian al derecho de seguir acogiéndose a la disposición en cuestión a partir de una fecha determinada⁸⁷².

363. De los 161 países que han ratificado el Convenio núm. 138, casi la mitad, esto es, 72 países, ha establecido la edad mínima general de admisión al empleo o al trabajo en 15 años⁸⁷³, y 40 Estados Miembros han decidido ir más allá de la obligación establecida en el *artículo 2, 3)*, fijando la edad mínima general en 16 años. Esto ocurre principalmente en países industrializados, pero también en cierto número de países en desarrollo, tales como *Burundi, Djibouti, Gabón, Guinea, Kenya* y *Tayikistán*. Un número más reducido de Estados Miembros, concretamente 49 países en desarrollo, se ha acogido a la cláusula de flexibilidad contenida en el *artículo 2, 4)*, para establecer la edad mínima en 14 años⁸⁷⁴.

Elevar la edad mínima general de admisión al empleo o al trabajo

364. En virtud del *artículo 2, 2)*, los Estados Miembros pueden elevar posteriormente la edad mínima general de admisión al trabajo o al empleo inicialmente especificada en el momento de la ratificación. A este respecto, el párrafo 7, 1), de la Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146) indica que se debería fijar como objetivo la elevación progresiva de la edad mínima general a 16 años. Por otro lado, según el párrafo 7, 2), en los casos en que la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo sea aún inferior a

⁸⁷¹ *Art. 2, 4)*, del Convenio.

⁸⁷² *Art. 2, 5)* del Convenio.

⁸⁷³ En las memorias presentadas con arreglo al art. 19 de la Constitución de la OIT, los Gobiernos de Arabia Saudita y la *República Democrática de Timor-Leste* han señalado que los niños menores de 15 años no están autorizados a trabajar.

⁸⁷⁴ En las memorias presentadas con arreglo al art. 19 de la Constitución de la OIT, los Gobiernos de *Bangladesh* y la India han señalado que su legislación establece una edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo de 14 años.

15 años, se deberían tomar medidas urgentes para elevarla a esa cifra. El Estado Miembro que esté dispuesto a ratificarlo puede notificar su decisión en una declaración dirigida al Director General de la OIT.

365. La Comisión ha tomado nota con satisfacción de los casos de la *Argentina*, *Colombia* y *Egipto*, que recientemente han enviado una declaración en este sentido a la Oficina. La *Argentina* ha elevado oficialmente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo de 15 a 16 años⁸⁷⁵. Asimismo, tanto *Colombia* como *Egipto* han aumentado oficialmente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo de 14 a 15 años⁸⁷⁶. En numerosas ocasiones, la Comisión ha observado también que algunos países han adoptado nuevas leyes por las que se establece una edad general mínima más elevada que la especificada en el momento de la ratificación, y por ello ha señalado a la atención de los gobiernos en cuestión la posibilidad de elevar la edad mínima especificada inicialmente por medio de una declaración enviada a la Oficina⁸⁷⁷. Por otro lado, en los últimos años, varios países han expresado su voluntad de elevar la edad mínima general en un futuro cercano⁸⁷⁸. Sin embargo, aunque un número considerable de Estados Miembros ha elevado la edad mínima general en la legislación nacional, hasta la fecha sólo unos pocos han notificado su decisión de elevar la edad mínima por medio de una nueva declaración⁸⁷⁹.

366. En cambio, la Comisión ha observado en varias ocasiones que la legislación nacional de algunos países autoriza a los niños a trabajar a una edad inferior a la edad mínima especificada al ratificar el Convenio. Ha examinado situaciones en las que la ley permite a los niños con edades inferiores trabajar en circunstancias especiales⁸⁸⁰, por ejemplo cuando tienen el consentimiento de sus padres⁸⁸¹ o si las autoridades consideran que es indispensable para su sustento o el de sus familias; o situaciones en que parte de la legislación o ésta en su totalidad no se ha armonizado con el Convenio⁸⁸². ***A este respecto, la Comisión subraya que, pese a las salvedades previstas en el Convenio⁸⁸³, no se permitirá trabajar a ningún niño que no alcance la edad mínima especificada, y subraya que el artículo 2, 2), prevé la elevación de la edad mínima, pero no bajarla una vez que ésta ha sido especificada en la declaración. Algunos países todavía no han modificado su legislación desde que ratificaron el Convenio y, por tanto, no***

⁸⁷⁵ Véase *Argentina* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁷⁶ Véanse *Colombia* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Egipto* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁷⁷ Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Ecuador* – CEACR, observación, 2009; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Togo* – CEACR, observación, 2011, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁷⁸ Véanse, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2006; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uruguay* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁷⁹ Sólo tres países lo han hecho en los últimos tres años: *Argentina*, *Colombia* y *Egipto*.

⁸⁸⁰ Véanse, por ejemplo, *Honduras* – CEACR, observación, 2009, y *Senegal* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁸¹ Véanse, por ejemplo, *Tayikistán* – CEACR, observación, 2010, y *Ucrania* – CEACR, observación, 2010.

⁸⁸² Véanse, por ejemplo, *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2011, y *Costa Rica* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁸³ Véanse *art. 4* (categorías limitadas de empleos o trabajos excluidas), *art. 5* (sectores económicos excluidos), *art. 6* (excepto el trabajo efectuado como parte de su enseñanza o formación), *art. 7* (excepto los trabajos ligeros) y *art. 8* (excepto las representaciones artísticas).

cumplen con los requisitos previstos en dicho instrumento⁸⁸⁴. ***Por consiguiente, la Comisión considera que los gobiernos en cuestión deberían tomar medidas inmediatas para fijar la edad mínima en el nivel especificado en el momento de la ratificación para cumplir con lo dispuesto en el Convenio.***

Edad mínima de admisión al trabajo y educación obligatoria

367. Durante la elaboración del Convenio núm. 138, los mandantes tripartitos pusieron el acento en la estrecha relación entre la educación y la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, teniendo en cuenta que, al privar a los niños de oportunidades para que se eduquen y formen, se los condena a permanecer sin calificación alguna y, por lo tanto, se perpetúa la pobreza de la sociedad⁸⁸⁵. Así, el *artículo 2, 3)*, del Convenio núm. 138 prevé que la edad mínima especificada no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar. En el párrafo 4 de la Recomendación núm. 146 se refuerza este principio, ya que en él se propicia imponer y hacer cumplir la obligación de asistir a la escuela con horario completo o de participar en programas aprobados de orientación o formación profesional, por lo menos hasta la misma edad fijada para la admisión al empleo

Garantizar la educación obligatoria hasta la edad mínima

368. Un número significativo de Estados Miembros ha adoptado reglamentaciones que fijan la edad en que cesa la obligación escolar de manera que coincida con la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Por ejemplo, en *Tailandia*, la Ley de Educación Nacional prevé nueve años de educación obligatoria y, según la Ley de Educación Obligatoria, todo aquel que, sin motivo razonable, cometa cualquier acto que provoque que un menor no reciba educación en un establecimiento educativo, será penalizado con una multa⁸⁸⁶. En Kirguistán, la Ley de Educación prevé la educación gratuita y obligatoria hasta los 16 años de edad⁸⁸⁷. Por otro lado, en la memoria presentada de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de *Nueva Zelanda* ha indicado que los empleadores tienen prohibido emplear a niños en edad escolar (menores de 16 años) durante el horario escolar o cuando ello pudiera interferir con su asistencia a la escuela. Análogamente, según la información proporcionada por Australia en la memoria presentada con arreglo al artículo 19, todas las provincias del país prohíben trabajar durante el horario escolar a los niños en edad de asistir obligatoriamente a la escuela. El Gobierno del Canadá también ha indicado en su memoria presentada con arreglo al artículo 19 que el empleo de los niños en edad escolar (hasta los 16 años) durante el horario escolar está prohibido en todas las jurisdicciones del país. En los Estados Unidos, según la memoria presentada por el Gobierno con arreglo al artículo 19, todos los Estados han establecido la edad de cese de la educación obligatoria en los 16 años, y la mayoría de los Estados ha fijado una edad mínima general de admisión al empleo o al trabajo de 16 años.

369. Sin embargo, la legislación nacional de algunos países no está en conformidad con el *artículo 2, 3)*. A este respecto, la Comisión ha observado diferentes tendencias. En algunos casos, las legislaciones nacionales de determinados países, especialmente países

⁸⁸⁴ Véanse, por ejemplo, *Azerbaián* – CEACR, observación, 2011; *Dominica* – CEACR, solicitud directa, 1997; *Honduras* – CEACR, observación, 2009; *Kuwait* – CEACR, observación, 2010; *Malasia* – CEACR, observación, 2010; *Senegal* – CEACR, observación, 2011, y *Tayikistán* – CEACR, observación, 2010.

⁸⁸⁵ OIT: *Actas*, CIT, 57.^a reunión, Ginebra, 1972 (apéndice IV: Edad mínima de admisión al empleo (discusión general)), párr. 8, pág. 569.

⁸⁸⁶ Véase *Tailandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁸⁷ Véase *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010.

en desarrollo, no prevén la escolaridad obligatoria⁸⁸⁸, mientras que en otros establecen la gratuidad de la educación⁸⁸⁹. A este respecto, la Comisión recuerda que la educación obligatoria es uno de los medios más eficaces para luchar contra el trabajo infantil. Así, destaca la importancia de adoptar una legislación que prevea la obligatoriedad de la educación hasta la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, ya que en ausencia de disposiciones jurídicas que establezcan dicha obligatoriedad hay más probabilidades de que los niños de edades inferiores a la edad mínima sean ocupados en alguna forma de trabajo infantil.

Vincular la edad de finalización de la escolarización obligatoria con la edad mínima de admisión al empleo

370. La Comisión también ha observado que en algunos países, si bien la legislación nacional prevé la enseñanza obligatoria, al mismo tiempo fija una edad de finalización de la escolaridad obligatoria más elevada que la de la edad mínima general de admisión al empleo o al trabajo, en contradicción con el *artículo 2, 3)*⁸⁹⁰. La Comisión señala que si la edad mínima de admisión al trabajo o al empleo es inferior a la edad en que termina la escolaridad obligatoria, es posible que los niños se vean animados a abandonar los estudios, ya que los menores obligados a asistir a la escuela también pueden trabajar legalmente⁸⁹¹. En esos casos, la Comisión pide a los gobiernos en cuestión que adopten las medidas necesarias para elevar la edad mínima general para vincularla con la edad de finalización de la escolaridad obligatoria, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio. Algunos gobiernos han adoptado medidas pertinentes. En el caso de *Mauricio*, por ejemplo, la Comisión tomó nota con satisfacción que se adoptó una enmienda a la Ley del Trabajo para elevar la edad mínima a 16 años⁸⁹².

371. Por último, en algunos países la edad de finalización de la educación obligatoria es inferior a la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Aunque esta situación no contraviene el *artículo 2, 3)*, del Convenio, la Comisión observa que si la escolaridad obligatoria termina antes de que los niños puedan trabajar legalmente, puede producirse un vacío que lamentablemente deja abierta la posibilidad de que se recurra a la explotación económica de los niños⁸⁹³. Por estas razones, alienta firmemente a los Estados Miembros a que estudien la posibilidad de elevar la edad de terminación de la educación obligatoria para que coincida con la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo.

Garantizar el acceso a la educación obligatoria a todos los niños

372. La Comisión no sólo concede importancia a la necesidad de adoptar disposiciones jurídicas que establezcan la educación obligatoria, sino que también subraya que la escolaridad obligatoria debería hacerse efectiva en la práctica. La Comisión ha tomado

⁸⁸⁸ Estos países son: *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kenya* – CEACR, observación, 2010; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁸⁹ Estos países son: *Omán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁹⁰ Véanse, por ejemplo, *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁸⁹¹ Estudio General de 1981, párr. 140.

⁸⁹² Véase *Mauricio* – CEACR, observación, 2008.

⁸⁹³ Véanse, por ejemplo, *Kenya* – CEACR, observación, 2010; *Libano* – CEACR, observación, 2010; *Madagascar* – CEACR, observación, 2010; *Niger* – CEACR, observación, 2011; *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Qatar* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

debida nota de que, con el fin de lograr el objetivo de la educación obligatoria para los niños hasta la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, una serie de países ha puesto en marcha programas de transferencia condicionada de efectivo. Estos programas tienen como objetivo otorgar becas a hogares pobres con niños con la condición, entre otras, de que éstos asistan a la escuela ⁸⁹⁴. Hasta la fecha, la mayoría de los programas de transferencia condicionada de efectivo se han desarrollado en la región de América Latina y el Caribe ⁸⁹⁵. Por ejemplo, en *Colombia*, el programa de transferencia condicionada de efectivo «Familias en acción» otorga becas a hogares pobres con niños con la condición, entre otras, de que los niños de entre 7 y 18 años asistan a no menos del 80 por ciento de las clases del año escolar ⁸⁹⁶.

373. Otros países han decidido introducir la educación gratuita, como *China*, *Kenya* y *Zambia* ⁸⁹⁷, o conceder subsidios para el pago de la matrícula a los alumnos de educación básica, como *Mozambique* y *Nicaragua* ⁸⁹⁸, con el fin de brindar un acceso universal a la educación obligatoria y, de esta forma, contribuir a erradicar el trabajo infantil.

374. *En algunos casos, aunque la educación es obligatoria hasta la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, un número considerable de niños no asiste a la escuela* ⁸⁹⁹. Por lo tanto, cuando las tasas de asistencia escolar son particularmente bajas, la Comisión alienta a los Estados Miembros a adoptar políticas destinadas a mejorar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de aumentar las tasas de asistencia escolar y de terminación de la escolaridad y reducir las tasas de deserción escolar hasta el nivel correspondiente a la edad de terminación de la educación obligatoria.

375. *La Comisión considera que, para prevenir y combatir el trabajo infantil, la educación obligatoria debería aplicarse de forma efectiva con el fin de garantizar que todos los niños que no alcancen la edad mínima asistan a la escuela y no realicen actividades económicas.*

Edad mínima para realizar trabajos peligrosos

Edad mínima de 18 años para la admisión a trabajos peligrosos

376. De conformidad con el artículo 3, 1), del Convenio, «la edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores no deberá ser inferior a 18 años». En el párrafo 9 de la Recomendación núm. 146 se indica que en los casos en que la edad mínima de admisión a los trabajos peligrosos sea inferior

⁸⁹⁴ Ejemplos recientes de la puesta en marcha de programas de transferencia condicionada de efectivo señalados por la CEACR son: *Colombia* – CEACR, observación, 2011; *Costa Rica* – CEACR, observación, 2011; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Panamá* – CEACR, observación, 2011, y *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁸⁹⁵ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párrs. 226 a 232.

⁸⁹⁶ Véase *Colombia* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁹⁷ Véanse *China* – CEACR, observación, 2011; *Kenya* – CEACR, observación, 2010, y *Zambia* – CEACR, observación, 2010 (del primer al séptimo grado). Véase también *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, observación, 2011.

⁸⁹⁸ Véanse *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010. Véanse también *Belize* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Guatemala* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁸⁹⁹ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011; *Eritrea* – CEACR, observación, 2011; *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2009.

a 18 años, deberían tomarse medidas urgentes para elevarla a esa cifra. El Convenio no da ninguna definición específica del trabajo peligroso pero, el *artículo 3, 2)*, establece que los tipos de empleo o de trabajo deben ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas. Las cuestiones relativas a los tipos de trabajos peligrosos y su determinación se examinarán en el capítulo dedicado al Convenio núm. 182, que se examina en el siguiente capítulo y que también incluye una disposición que prohíbe a toda persona menor de 18 años realizar un trabajo peligroso.

Edad mínima de 16 años para realizar trabajos peligrosos y determinación de esos tipos de trabajo

377. El Convenio ofrece, no obstante, otra cláusula de flexibilidad. En efecto, el *artículo 3, 3)*, establece las condiciones en que se pueden autorizar ciertos tipos de empleo o trabajo, pese a lo dispuesto en el *párrafo 1*, a partir de la edad de *16 años*, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: 1) las organizaciones de empleadores o de trabajadores deben haber sido consultadas previamente; 2) se deberán garantizar plenamente la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes; y 3) éstos deben haber recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente.

378. Algunos Estados Miembros, si bien prohíben expresamente el trabajo peligroso para la salud, la seguridad y la moralidad de los menores de 18 años, se han acogido a la cláusula de flexibilidad contenida en el *artículo 3, 3)*, y establecido la edad mínima de 16 años para algunos tipos de trabajos peligrosos; a tal efecto, han adoptado una lista de tipos de trabajos peligrosos prohibidos a los menores de 18 años, y otra de trabajos prohibidos a los menores de 16 años, con arreglo a las condiciones establecidas en el Convenio ⁹⁰⁰. Por ejemplo, en *Turquía*, la Comisión ha observado con satisfacción la aprobación del reglamento núm. 25494 sobre el trabajo peligroso y penoso de 16 de junio de 2004, que enumera los tipos de trabajos peligrosos que pueden realizar los jóvenes de 16 a 18 años ⁹⁰¹. También ha tomado nota de que, con arreglo al artículo 4 del reglamento mencionado, se respetan las condiciones establecidas en el *artículo 3, 3)*, del Convenio, a saber, que queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes de que se trate y que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente. En *Irlanda* se han adoptado reglas por las que se autoriza el trabajo de los jóvenes de 16 a 18 años en los siguientes sectores o actividades: la pesca o el transporte marítimo, a condición de que a todo joven empleado que cumpla un horario comprendido entre las 22 horas de cualquier día de la semana y las 6 horas del día siguiente se conceda una compensación en forma de tiempo de descanso; actividades laborales generales durante el verano u otras vacaciones, o trabajos a tiempo parcial en locales autorizados para vender bebidas alcohólicas; en calidad de aprendices a tiempo completo, en establecimientos autorizados a vender bebidas alcohólicas en los que deban trabajar hasta medianoche en cualquier día y no después de las 8 horas del día siguiente, a condición de que sean supervisados por un adulto ⁹⁰².

⁹⁰⁰ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Kenya* – CEACR, observación, 2010; *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Portugal* – CEACR, solicitud directa, 2006, y *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁰¹ *Turquía* – CEACR, observación, 2009.

⁹⁰² *Irlanda* – CEACR, solicitud directa, 2009.

Ausencia de una prohibición general sobre el trabajo peligroso

379. Algunos Estados Miembros sólo han previsto tipos de trabajos peligrosos en que pueden participar los jóvenes de 16 a 18 años de edad, pero no han adoptado una prohibición general sobre la admisión de los menores de 18 años en trabajos peligrosos. La Comisión pone de relieve que la autorización para realizar un trabajo peligroso desde la edad de 16 años es una excepción limitada a la regla general de la prohibición de la admisión de los menores de 18 años en trabajos peligrosos, que no constituye una autorización incondicional para realizarlos a partir de la edad de 16 años. Por consiguiente, los gobiernos interesados deben tomar las medidas necesarias para asegurar que ningún menor de 18 años de edad, salvo en los casos excepcionales admitidos por el Convenio, esté autorizado a realizar un trabajo peligroso, de conformidad con el artículo 3, 1)⁹⁰³.

Ausencia de una disposición sobre la edad mínima de 16 años para prohibir la admisión a trabajos peligrosos

380. Algunos países han establecido que los adolescentes pueden realizar trabajos peligrosos en las condiciones previstas en el artículo 3, 3), pero sin establecer una edad mínima, o han establecido una edad inferior a los 16 años. En esos casos, la Comisión pide a los gobiernos interesados que adopten medidas para aumentar a 16 años la edad mínima de admisión a trabajos peligrosos, aun cuando se hayan previsto debidamente las condiciones de protección⁹⁰⁴. Como consecuencia de ello, la Comisión ha observado con satisfacción que, en *Mauricio*, la adopción y entrada en vigor, en septiembre de 2007, de la Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo núm. 28 de 2005 aumentó de 15 a 16 años la edad mínima para autorizar el trabajo de los adolescentes con maquinaria peligrosa a condición de garantizar plenamente su salud y seguridad y de haberles impartido formación adecuada en la rama de actividad correspondiente⁹⁰⁵.

⁹⁰³ Véanse, por ejemplo, *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2005, y *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁰⁴ Véanse, por ejemplo, *Colombia* – CEACR, observación, 2011; *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010; *Japón* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Ucrania* – CEACR, observación, 2010; *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, observación, 2010, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011. Además, por ejemplo, *Nueva Zelanda*, en su memoria comunicada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, indicó que el empleador debe tomar todas las disposiciones posibles para garantizar que ninguna persona menor de 15 años trabaje en una actividad que pueda perjudicar su salud y seguridad, y debe asegurarse de que cualquier trabajador menor de 15 años de edad, entre otras cosas, no manipule maquinaria pesada, transporte pesos pesados o conduzca cualquier vehículo. No obstante, el Consejo de Sindicatos de Nueva Zelanda indicó que hay una tasa inaceptablemente elevada de accidentes agrícolas ocurridos con tractores y otros equipos. En el mismo sentido, Australia indicó en su memoria comunicada en virtud del art. 19 que, en algunas provincias, aunque se prevean las condiciones de protección, hay niños que participan en ciertos tipos de trabajos peligrosos a partir de los 15 años de edad.

⁹⁰⁵ *Mauricio* – CEACR, observación, 2010. Por otra parte, en *Bélgica* – CEACR, observación, 2011, la Comisión lamentó tomar nota de que en la memoria del Gobierno no se incluyera información sobre la incorporación de la orden real de 1999 en el Código de Bienestar en el Trabajo, que aumenta de 15 a 16 años la edad mínima para la admisión en el trabajo (incluidos ciertos tipos de trabajo peligroso). Por consiguiente, la Comisión instó al Gobierno a que tomase medidas inmediatas y eficaces para asegurar que en ninguna circunstancia pudiera autorizarse a los menores de 16 años de edad la realización de trabajos peligrosos. Además, en *Grecia* – CEACR, observación 2011, la Comisión tomó nota con preocupación de que el decreto presidencial núm. 62/1998 sigue autorizando a los menores de 15 años realizar trabajos peligrosos en ciertas condiciones, con arreglo a los arts. 2, c), y 7, 5), y que no se hayan adoptado nuevas medidas legislativas, administrativas o de otra índole para prohibir a las personas a partir de los 15 años de edad que realicen trabajos peligrosos en ciertas condiciones. Por consiguiente, la Comisión instó encarecidamente al Gobierno a que adoptara las medidas necesarias para armonizar la legislación nacional con el art. 3, 3), del Convenio.

Incumplimiento de las condiciones requeridas para realizar trabajos peligrosos a partir de los 16 años

381. La Comisión ha observado que algunos países se han acogido a la posibilidad de establecer la edad mínima de 16 años para la admisión de los adolescentes a un trabajo peligroso, pero sin haber establecido las condiciones requeridas por el Convenio al respecto⁹⁰⁶. Por ejemplo, en *Saint Kitts y Nevis*, la Comisión tomó nota de que la Ley sobre el Empleo de Mujeres, Jóvenes y Niños prohíbe el trabajo nocturno a los menores de 18 años y la ordenanza de restricción del empleo de los niños prohíbe el empleo de los menores de 16 años en cualquier ocupación que pudiera ser perjudicial para su vida, integridad física, salud o educación teniendo en cuenta sólo su condición física⁹⁰⁷. A este respecto, la Comisión subraya que en virtud de la excepción establecida en el artículo 3, 3), la autoridad competente puede autorizar el trabajo peligroso a partir de los 16 años de edad sólo a condición de que queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los jóvenes interesados y de que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas. En esos casos, la Comisión insta a los gobiernos de que se trate a que adopten medidas para promulgar legislación que prevea todas las disposiciones apropiadas con vistas a garantizar la protección de los adolescentes, de conformidad con el artículo 3, 3), del Convenio⁹⁰⁸.

Trabajo realizado por niños y jóvenes en la enseñanza general, la formación profesional o técnica o en un programa de aprendizaje

382. De conformidad con el artículo 6 del Convenio núm. 138, los Estados Miembros pueden excluir de su ámbito de aplicación el trabajo efectuado en las escuelas de enseñanza general, profesional o técnica o en otras instituciones de formación, así como el trabajo efectuado por personas de por lo menos 14 años de edad como aprendices en las empresas. No obstante, la exención puede aplicarse solamente cuando ese trabajo sea parte integrante de: i) un curso de enseñanza o formación del que sea primordialmente responsable una escuela o institución de formación; ii) un programa de formación que se desarrolle entera o fundamentalmente en una empresa y que haya sido aprobado por la autoridad competente; o iii) un programa de orientación, destinado a facilitar la elección de una ocupación o de un tipo de formación. De todas formas, el trabajo debe realizarse de acuerdo con las condiciones prescritas por la autoridad competente, previa consulta

⁹⁰⁶ Véanse, por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Comoras* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República de Corea* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Malasia* – CEACR, observación, 2010; *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Niger* – CEACR, observación, 2011; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Senegal* – CEACR, observación, 2011. Del mismo modo, en su memoria presentada de conformidad con el art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de los Estados Unidos señaló que los niños menores de 16 años podían desempeñar todas las tareas agrícolas *sin restricciones* con arreglo a la legislación sobre el trabajo infantil.

⁹⁰⁷ *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹⁰⁸ Véase, por ejemplo, el *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2010, donde la orden núm. 2224 prohíbe el empleo de los menores de 16 años en algunos tipos de trabajos peligrosos y establece que los inspectores encargados de hacer cumplir la legislación laboral y social pueden exigir que se someta a un examen médico a cualquier trabajador joven para determinar si las tareas que realiza en el marco de su empleo no corresponden a su capacidad. Sin embargo, la Comisión recordó que el Convenio también establece que los jóvenes de 16 a 18 años deben recibir una instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente.

con las organizaciones de empleadores y trabajadores interesadas. Asimismo, el párrafo 12, 2), de la Recomendación núm. 146 dice que se deberían tomar medidas para proteger y vigilar las condiciones en que los niños y los adolescentes reciben orientación y formación profesionales, y para establecer normas destinadas a su protección y progreso.

Edad mínima para la admisión al aprendizaje

383. La Comisión ha tomado nota de que la legislación nacional de numerosos países cumple los requisitos del *artículo 6* del Convenio⁹⁰⁹. En algunos países, la edad mínima para participar en un programa de aprendizaje es incluso superior a la que exige esta disposición. Por ejemplo, en *Hungría* los contratos de formación sólo pueden celebrarse con estudiantes que hayan cumplido 16 años⁹¹⁰ y en *Bosnia y Herzegovina*, un aprendiz no puede ser menor de 18 años⁹¹¹. En los casos en que la legislación no establezca una edad mínima para la admisión al aprendizaje o autorice a los menores de 14 años a participar en un programa de aprendizaje, los Estados Miembros han modificado su legislación en consecuencia para garantizar la protección que concede el Convenio a los niños menores de 14 años. Por ejemplo, en *Georgia*, si bien los programas de aprendizaje podían comenzar a partir de los 12 años de edad, ulteriormente la Comisión tomó nota con interés de la adopción de la Ley de Enseñanza Profesional que prevé la formación profesional y el aprendizaje para los niños mayores de 15 años⁹¹². Otros ejemplos son la *República Centroafricana* y *Chile*, a cuyo respecto la Comisión ha observado con interés la adopción de reglamentos para regular los contratos de aprendizaje de conformidad con las condiciones establecidas en el *artículo 6* del Convenio⁹¹³.

384. No obstante, la Comisión ha observado que en algunos casos no había disposiciones que establecieran la edad mínima para la admisión al aprendizaje⁹¹⁴, o bien que los menores de 14 años podían legalmente participar en programas de aprendizaje⁹¹⁵. Por consiguiente, la Comisión destaca la importancia de fijar una edad mínima para la admisión al aprendizaje de al menos 14 años, de manera de garantizar que ningún niño menor de 14 años participe en un programa de aprendizaje, en conformidad con lo dispuesto en el Convenio.

Aprendizaje y trabajo peligroso

385. En algunos países, la prohibición establecida de que los jóvenes menores de 16 años realicen actividades peligrosas no se aplica a los aprendices ni a los adolescentes que siguen cursos en institutos de formación profesional, por lo cual se puede participar

⁹⁰⁹ Véanse, por ejemplo, *Camerún* – CEACR, observación, 2009; *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Qatar* – CEACR, solicitud directa, 2010; *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁹¹⁰ Véase *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁹¹¹ Véase *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹¹² Véase *Georgia* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁹¹³ Véanse *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010, y *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁹¹⁴ Véanse, por ejemplo, *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2009; *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹¹⁵ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Guatemala* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Kenya* – CEACR, observación, 2010; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, observación, 2010, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

en esas actividades antes de los 16 años de edad, lo que contraviene las disposiciones del artículo 3, 3), del Convenio⁹¹⁶. En esos casos la Comisión ha instado a los gobiernos a que adopten las medidas necesarias para garantizar que los jóvenes menores de 16 años que participan en programas de aprendizaje no realicen trabajos peligrosos.

Problemas de aplicación de la legislación relativa al trabajo realizado en el marco de la educación y la formación

386. En algunos países, si bien el trabajo en las instituciones de enseñanza y formación y de aprendizaje se rige por la legislación nacional en vigor, la ley no siempre se aplica en la práctica. Por ejemplo, en *Kirguistán* los escolares deben participar en la cosecha del tabaco en beneficio de las instituciones de enseñanza que administra el Estado⁹¹⁷. Recientemente la Comisión ha manifestado su preocupación por las alegaciones relativas al abuso del sistema de aprendizaje en *China*, en cuyo marco se contrata para trabajar como aprendices en las fábricas durante horarios prolongados a cambio de una remuneración reducida a niños que no han alcanzado la edad mínima para su admisión en el aprendizaje (16 años según el reglamento provisional de 1958)⁹¹⁸. En el caso de *Benin*, si bien un importante número de aprendices menores de 14 años son objeto de explotación en el sector informal para trabajar en aserraderos, en talleres de carpintería, de reparación de vehículos, y de soldadura, y en peluquerías, la Comisión ha tomado nota con interés de la ejecución de un proyecto OIT/IPEC para retirar a los niños de ese tipo de trabajo⁹¹⁹.

387. La Comisión considera que el trabajo en las instituciones de enseñanza o de aprendizaje debe regirse por una ley que se aplique efectivamente en la práctica. Además, la edad mínima de admisión en el aprendizaje debe respetarse en todas las circunstancias y los sectores⁹²⁰, incluido el sector informal⁹²¹.

Empleo en trabajos ligeros

Edad mínima para el empleo en trabajos ligeros

388. Según el Informe Global de 2010, hay 61.826.000 niños de 12 a 14 años que trabajan⁹²². El artículo 7 del Convenio procura tener en cuenta la situación de muchos países en que los niños que no han cumplido la edad mínima de admisión al empleo se ven obligados a participar en actividades económicas por diversas razones, incluida la pobreza, y se refiere a casos en que los niños y los adolescentes pueden estar autorizados a participar en algunos tipos de trabajo, en determinadas condiciones, a una edad inferior a la edad mínima especificada en el momento de la ratificación. El objeto de tal disposición ha sido «combinar la flexibilidad necesaria para que pueda aplicarse ampliamente el Convenio, teniendo en cuenta en particular su alcance general, con las restricciones imprescindibles para garantizar una protección adecuada»⁹²³.

⁹¹⁶ Entre estos países figuran *Etiopía* – CEACR, observación, 2010; *Israel* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Ucrania* – CEACR, observación, 2010.

⁹¹⁷ Véase *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹¹⁸ Véase *China* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹¹⁹ Véase *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹²⁰ Véase *China* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹²¹ Véase *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹²² Véase *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., cuadro 1.2.

⁹²³ *Edad mínima de admisión al empleo*, op. cit., pág. 21.

Edad mínima de 13 años admitida para el empleo en trabajos ligeros

389. Con arreglo al *artículo 7, 1)*, que es una cláusula de flexibilidad, la legislación nacional puede permitir el empleo o el trabajo de personas de 13 a 15 años de edad en trabajos ligeros que no sean susceptibles de perjudicar su salud o desarrollo, y no sean de tal naturaleza que puedan perjudicar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben. De conformidad con el *artículo 7, 2)*, se puede permitir el empleo o el trabajo de personas de 15 años de edad por lo menos, sujetas aún a la obligación escolar, que reúnan las mismas condiciones previstas en el *artículo 7, 1)* ⁹²⁴.

390. Muchos países se han acogido a la posibilidad prevista en el *artículo 7, 1)*. Si la edad mínima general especificada es 15 años, los Estados Miembros generalmente indican una edad mínima de 13 años para realizar trabajos ligeros ⁹²⁵. Si la edad mínima general es superior (16 años), en consecuencia los Estados Miembros suelen indicar una edad mínima superior para la admisión en los trabajos ligeros, a saber, 14 años ⁹²⁶.

Edad mínima de 12 años admitida para el empleo en los trabajos ligeros

391. El *artículo 7, 4)*, del Convenio autoriza a los Estados Miembros que hayan especificado una edad mínima general de admisión de 14 años al empleo o al trabajo a sustituir la edad mínima usual de 13 a 15 años por la edad mínima de admisión a los trabajos ligeros de 12 a 14 años. La Comisión ha tomado nota de varios casos en que los países que han especificado una edad mínima de 14 años de admisión al empleo o el trabajo se han acogido a la excepción prevista en esta disposición ⁹²⁷. Análogamente, en su memoria presentada con arreglo al artículo 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Bangladesh señaló que su legislación dispone que los niños de 12 años podían emplearse en trabajos ligeros que no perjudicaran su salud y desarrollo ni interfirieran con su educación o su asistencia a la escuela, de conformidad con el Convenio.

⁹²⁴ Véanse, por ejemplo, *Bulgaria* – CEACR, solicitud directa, 2005, y *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2004.

⁹²⁵ Véanse, por ejemplo, *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Indonesia* – CEACR, observación, 2011; *Japón* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Lesoto* – CEACR, observación, 2011; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2001. En su memoria presentada con arreglo al art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Arabia Saudita indica que su legislación prevé una edad mínima de 13 años para realizar trabajos ligeros. Asimismo, algunos Estados Miembros han establecido una edad mínima de admisión a los trabajos ligeros de 14 años, y no de 13, aunque su edad mínima general de admisión al trabajo o al empleo sea de 15 años. Véanse, por ejemplo, *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2008 (la Comisión tomó nota con interés de la información del Gobierno), y *Turquía* – CEACR, solicitud directa, 2006.

⁹²⁶ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011; *Argentina* – CEACR, observación, 2009; *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Azerbaiyán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Malta* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Federación de Rusia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Ucrania* – CEACR, observación, 2010.

⁹²⁷ Véanse, por ejemplo, *Belice* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2009; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, solicitud directa, 2004. En *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011, en que la edad mínima de admisión a los trabajos ligeros era inicialmente 12 años, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que preveía aumentar esa edad mínima a 13 años tras la inminente adopción de un proyecto de orden.

392. No obstante, algunos Estados Miembros que establecieron una edad mínima general de 15 o 16 años en el momento de la ratificación del Convenio también han adoptado leyes que establecen una edad mínima de 12 años o menos para la admisión a los trabajos ligeros. En estos casos, la Comisión subraya que esos gobiernos deberían adoptar las medidas necesarias para modificar su legislación con objeto de garantizar que la edad de admisión a los trabajos ligeros se ajuste a lo dispuesto en el *artículo 7, 1)*, del Convenio, es decir, que sea de 13 años⁹²⁸. En consecuencia, en *Mali*⁹²⁹, el Gobierno señaló que había previsto aumentar la edad mínima para el trabajo doméstico y el trabajo ligero de carácter estacional, de 12 a 13 años y, en el caso de *Austria*⁹³⁰, la Comisión tomó nota con interés de que un proyecto de ley proponía aumentar de 12 a 13 años la edad mínima de admisión al trabajo ligero y ocasional.

Ausencia de una edad mínima inferior para el empleo en trabajos ligeros

393. Muchos Estados Miembros no prevén una edad mínima inferior para realizar trabajos ligeros⁹³¹. En algunos casos, se debe a que el país no se ha acogido a la cláusula de flexibilidad del *artículo 7* y no reglamenta el empleo en estos tipos de trabajo⁹³². Sin embargo, otros países reglamentan el empleo de los niños en trabajos ligeros conforme a la edad general mínima de admisión al empleo o el trabajo, pero no especifican la edad mínima requerida para la participación de los niños en estos tipos de trabajo. A ese respecto, la Comisión subraya que los gobiernos deben adoptar medidas para asegurar que en la legislación nacional se establezca una edad mínima para la admisión a los trabajos ligeros, de conformidad con el Convenio⁹³³. Algunos Estados Miembros han respondido en forma positiva, como la *Argentina*. Respecto a este caso la Comisión tomó nota con satisfacción de que el artículo 189 *bis*, 1), de la Ley de Contratos de Trabajo, añadido en virtud de la Ley sobre la Prohibición del Trabajo Infantil y la Protección de los Trabajadores Jóvenes, prevé que las personas mayores de 14 años y menores de 16 años pueden ser empleadas en algunos tipos de trabajos ligeros⁹³⁴.

⁹²⁸ Véanse, por ejemplo, *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Dominica* – CEACR, observación, 2011; *Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Seychelles* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹²⁹ *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹³⁰ *Austria* – CEACR, observación, 2011.

⁹³¹ En su memoria presentada con arreglo al art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Australia proporcionó información sobre la legislación relativa al empleo de los niños en trabajos ligeros en varias provincias, según la cual no se prevé una edad mínima para realizar esos trabajos en Nueva Gales del Sur, Australia Meridional, Victoria, Tasmania, el Territorio Septentrional y el Territorio de la Capital Australiana. Según la memoria presentada por el Canadá de conformidad con el art. 19, la legislación de varias provincias reglamenta los trabajos ligeros sin establecer una edad mínima. Además, en su memoria presentada con arreglo al art. 19, Nueva Zelandia señaló que no establece una edad mínima para realizar trabajos ligeros, aunque varias disposiciones limitan el empleo de los menores en esas actividades.

⁹³² Véanse, por ejemplo, *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2005; *China* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Omán* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2008.

⁹³³ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Malasia* – CEACR, observación, 2010; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2007.

⁹³⁴ *Argentina* – CEACR, observación, 2009. Véase también *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2010 (el Gobierno señaló que preveía enmendar su legislación para aumentar la edad mínima de admisión a los trabajos ligeros de 11 a 13 años). Respecto a *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2006, la Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno de su intención de presentar una propuesta al Parlamento para completar el artículo del Código del Trabajo que autoriza la realización de trabajos ligeros pero no indica una edad mínima. El

394. *Si bien los Estados Miembros generalmente no tienen la obligación de hacerlo, la Comisión alienta a la adopción de leyes que regulen los trabajos ligeros para los niños menores de la edad mínima de admisión al empleo o el trabajo a fin de garantizarles una mejor protección. En efecto, la Comisión ha invitado a algunos gobiernos a que adopten medidas para acogerse a lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio, habida cuenta del gran número de niños de edades inferiores a la edad mínima que en la práctica participa en actividades económicas*⁹³⁵. En algunos casos, los Estados Miembros respondieron positivamente y tuvieron en cuenta las observaciones de la Comisión, incluido el *Paraguay*. La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno de este país de que la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente consideraba necesario definir los trabajos ligeros y que se había previsto un debate sobre la cuestión en 2010⁹³⁶.

Determinación de los tipos de trabajos ligeros y sus condiciones

Tipos de trabajos ligeros

395. De conformidad con el *artículo 7, 3)*, del Convenio, la autoridad competente determinará las actividades en que podrá autorizarse el empleo o el trabajo de niños de 13 a 15 (o de 12 a 14) años de edad. Al determinar los tipos de trabajos ligeros los Estados Miembros suelen especificar lo siguiente⁹³⁷:

- a) tareas agrícolas, como la recolección de flores, hierbas, setas o frutas; recolección o selección realizada en establecimientos agrícolas; cosecha; descascarado manual de frutas y semillas, selección de productos vegetales; jardinería y eliminación de hierbas; preparación, limpieza y acondicionamiento en pequeños paquetes; recogida de hojas de tabaco; suministro de forraje y agua a los animales;
- b) trabajos domésticos, como las tareas domésticas ligeras correspondientes a la labor de un ayudante de cocina, cocinero auxiliar, cuidador de niños; mandadero;

Gobierno del *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2006, en respuesta a la solicitud de la Comisión, confirmó que en virtud del art. 135 de la ordenanza sobre los niños (Irlanda del Norte), 1995, no estaba autorizado el empleo de los menores de 13 años de edad en trabajos ligeros.

⁹³⁵ Véanse, por ejemplo, *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Camerín* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Comoras* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Eritrea* – CEACR, observación, 2011; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Mongolia* – CEACR, observación, 2010; *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2011. Respecto a la *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011, la Comisión observó que no había disposiciones que reglamentaran los trabajos ligeros para los niños de 13 a 15 años de edad, pero solicitó al Gobierno que indicase si en la práctica los menores de 15 años estaban empleados en trabajos ligeros.

⁹³⁶ *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2008, donde, tras haber solicitado al Gobierno que facilitase información sobre las medidas previstas para reglamentar las actividades de trabajo ligero considerando el importante número de niños menores de 14 años económicamente activos, la Comisión tomó nota de que la recientemente adoptada Ley de Protección del Niño, 2007, establecía que un niño menor de 16 años podía ser empleado por sus padres o el tutor para realizar trabajos domésticos, agrícolas u horticolas.

⁹³⁷ *Austria* – CEACR, observación, 2011; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2007.

- c) tareas en empresas comerciales como colocación en estantes o etiquetado con precios; dependiente, además de otros servicios, como lavaplatos o mesero; tareas administrativas y de limpieza; reparto de diarios, leche, comestibles, alimentos, flores o artículos de mercería;
- d) trabajos en empresas no industriales, como establecimientos, negocios o empresas dedicadas a la venta y distribución de bienes; servicios administrativos; preparación y publicación de periódicos; tareas de hostelería, restauración y realizadas en espectáculos públicos.

Condiciones para realizar trabajos ligeros

396. El *artículo 7, 3)*, establece asimismo que los Estados Miembros prescribirán el número de horas y las condiciones en que podrán llevarse a cabo los trabajos ligeros. A este respecto, la Comisión se ha remitido sistemáticamente al párrafo 13, 1), de la Recomendación núm. 146, según el cual para dar efecto al *artículo 7, 3)*, se debería prestar especial atención a varios indicadores esenciales, incluida la limitación estricta de las horas dedicadas al trabajo por día y por semana, la prohibición de horas extraordinarias, el disfrute de un período mínimo de doce horas consecutivas de descanso nocturno⁹³⁸, y la existencia de normas satisfactorias de seguridad e higiene y de instrucción y vigilancia adecuadas.

397. La Comisión ha observado que en muchos casos, los Estados Miembros han adoptado leyes que establecen que los tipos de trabajos ligeros que pueden realizar los niños no deberían ser susceptibles de perjudicar su salud, seguridad, moralidad o desarrollo, ni su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación, o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza recibida, de conformidad con el Convenio⁹³⁹. Muchos países también han fijado el número de horas autorizadas para realizar trabajos ligeros, a saber, entre dos y cuatro horas y media por día, y de diez a veinticinco horas semanales⁹⁴⁰, mientras que otros han prohibido el trabajo nocturno⁹⁴¹. Algunos países han establecido que el tiempo de asistencia escolar y de dedicación a trabajos ligeros no debe superar un determinado número de horas diarias (de cuatro a siete horas) o semanales⁹⁴²; otros han prohibido el empleo en trabajos ligeros durante el año escolar o sólo lo han autorizado en las vacaciones escolares⁹⁴³. En algunos países los niños pueden estar autorizados a realizar trabajos ligeros en aplicación de los reglamentos o permisos concedidos por algunas autoridades, como el Ministerio de Trabajo o de Educación, los inspectores del trabajo o

⁹³⁸ El *art. 2* del Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (núm. 90) define el término «noche» como un período de doce horas consecutivas, por lo menos, y señala que en el caso de personas menores de 16 años, este período comprenderá el intervalo entre las 10 de la noche y las 6 de la mañana.

⁹³⁹ Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Libano* – CEACR, observación, 2010; *Malta* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁴⁰ Véanse, por ejemplo, *Argentina* – CEACR, observación, 2009; *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2009; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹⁴¹ Véanse, por ejemplo, *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2009, y *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2009.

⁹⁴² Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Japón* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁴³ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011, y *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010.

funcionarios médicos⁹⁴⁴, únicamente con el consentimiento de los padres⁹⁴⁵, o en empresas familiares⁹⁴⁶.

398. No obstante, en numerosos casos, al reglamentar los trabajos ligeros los Estados Miembros no prevén todas las condiciones que requiere el *artículo 7* del Convenio. Por ejemplo, varios Estados Miembros no han determinado el número de horas ni las condiciones en que los niños pueden llevar a cabo trabajos ligeros, ni los tipos de trabajos ligeros para los que puede autorizarse el empleo de niños, de conformidad con el *artículo 7, 3)*, del Convenio. Por consiguiente, la Comisión ha pedido a numerosos Estados Miembros que adopten medidas a fin de garantizar la protección de los niños en los trabajos ligeros⁹⁴⁷. En consecuencia, algunos países han señalado que han previsto adoptar medidas legislativas para aplicar esos requisitos⁹⁴⁸. La Comisión insta a los Estados Miembros a tener en cuenta, si aún no lo han hecho, las medidas positivas que se enumeran en el párrafo anterior.

Cuestiones de aplicación relativas a la legislación sobre los trabajos ligeros

399. Si bien incumbe a las autoridades competentes de cada Estado Miembro determinar las condiciones y los tipos de trabajos ligeros en que pueden participar los niños, la Comisión considera que algunas actividades, por su naturaleza o las condiciones en que se llevan a cabo, no constituyen trabajos ligeros. En estos casos, la Comisión recuerda las indicaciones contenidas en el párrafo 13, 1), de la Recomendación núm. 146 y expresa la esperanza de que los gobiernos correspondientes tomen las medidas para determinar condiciones, horarios apropiados o tipos de actividades que constituyen trabajos ligeros⁹⁴⁹.

400. Por último, la Comisión ha observado que algunos países se han acogido a la posibilidad de regular los trabajos ligeros de conformidad con el *artículo 7*, pero sólo cuando hay numerosos niños menores de la edad mínima general para la admisión al

⁹⁴⁴ Véanse, por ejemplo, *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Belice* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Guatemala* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁴⁵ Véanse, por ejemplo, *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa 2009; *Hungría* – CEACR, solicitud directa 2009; *República de Corea* – CEACR, solicitud directa, 2006, y *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁴⁶ Véanse, por ejemplo, *Argentina* – CEACR, observación, 2009; *Austria* – CEACR, observación 2011, y *Sri Lanka* – CEACR, solicitud directa, 2007.

⁹⁴⁷ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011; *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2011; *Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁴⁸ Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kenya* – CEACR, observación, 2010; *Libano* – CEACR, observación, 2010; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Malasia* – CEACR, observación, 2010; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Países Bajos (Aruba)* – CEACR, observación, 2010; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Unida de Tanzania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Ucrania* – CEACR, observación, 2010, *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Zambia* – CEACR, observación, 2010, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁴⁹ Véase, por ejemplo, *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2011 (la Comisión consideró que autorizar a los niños de 13 a 15 años de edad trabajar hasta ocho horas diarias no constituía un trabajo ligero). En el caso de *Georgia* – CEACR, observación, 2011, la Comisión, observando que la legislación autorizaba a los jóvenes trabajadores a trabajar entre las 6 y las 23 horas y durante aproximadamente ocho horas diarias, sin contar el horario escolar y el trabajo nocturno, instó al Gobierno a que adoptara las medidas necesarias para determinar los trabajos ligeros autorizados en el caso de los niños de 14 a 16 años de edad y prescribir las horas y las condiciones de trabajo correspondientes.

empleo ocupados en actividades que no constituyen trabajos ligeros. En esos casos, la Comisión pide a los gobiernos correspondientes que adopten medidas para reforzar la aplicación de su legislación relativa a los trabajos ligeros y hacer compatible su práctica nacional con las disposiciones del Convenio y autoricen la realización de trabajos ligeros sólo por los niños que hayan cumplido la edad establecida a ese efecto, a saber, de 13 a 15 (o de 12 a 14) años⁹⁵⁰.

Aplicación e impacto

Mecanismos de control

401. La Comisión desea destacar el papel fundamental que desempeña la inspección del trabajo en la aplicación del Convenio por ser la autoridad pública que controla la aplicación de las disposiciones relativas al trabajo infantil en cada país⁹⁵¹. Un mecanismo de inspección del trabajo endeble no sólo reduce las probabilidades de que se investigue la violación de las normas relativas al trabajo infantil, sino que también obstaculiza la aplicación de las correspondientes sanciones a los infractores⁹⁵².

402. El papel esencial de la inspección del trabajo queda reflejado en el párrafo 14, 1, de la Recomendación núm. 146, en el que se establece que, entre las medidas destinadas a asegurar la aplicación efectiva del Convenio, deberían figurar el fortalecimiento, en la medida necesaria, de la inspección del trabajo y los servicios conexos. Además, la importancia fundamental de la inspección del trabajo para la aplicación del Convenio se refleja en las frecuentes referencias que hace la Comisión al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y al Convenio núm. 129, en sus comentarios relativos al Convenio núm. 138⁹⁵³.

Buenas prácticas: trabajo infantil e inspección del trabajo

Inspecciones en materia de trabajo infantil

403. Un hecho alentador es el creciente número de países que dan formación sobre trabajo infantil a los inspectores del trabajo⁹⁵⁴, o asignan específicamente inspectores del trabajo para controlar el trabajo infantil. Un ejemplo de esta formación específica se encuentra en la *Argentina*, donde en el marco del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil se han organizado talleres de formación para inspectores del trabajo⁹⁵⁵. En *Kazajstán*, el centro nacional de recursos de información sobre trabajo infantil organizó seminarios de formación sobre trabajo infantil para inspectores del trabajo estatales⁹⁵⁶. Por otra parte, la Comisión tomó nota con interés de que, en *Turquía*, la inspección del trabajo puso en ejecución seis programas de acción en

⁹⁵⁰ Véanse *Indonesia* – CEACR, observación, 2011, e *Israel* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹⁵¹ Véase, por ejemplo, *Georgia* – CEACR, observación, 2011 (la Comisión expresa preocupación por el hecho de que, tras la supresión de la inspección del trabajo, no existe en el país ninguna autoridad pública que controle la aplicación de la legislación relativa al trabajo infantil).

⁹⁵² *Pakistán* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁵³ Véanse por ejemplo, *Comoras* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Egipto* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁵⁴ En el subpárr. 1 del párr. 14 de la Recomendación núm. 146 se indica que el fortalecimiento de la inspección del trabajo puede llevarse a cabo capacitando especialmente a los inspectores para descubrir los abusos que puedan producirse en el empleo o trabajo de niños y adolescentes y para suprimir dichos abusos.

⁹⁵⁵ *Argentina* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁵⁶ *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

colaboración con el Programa OIT/IPEC, y de que 108 inspectores han trabajado a tiempo completo en el ámbito del trabajo infantil⁹⁵⁷. Por otra parte, en países como el *Ecuador* y la *República Bolivariana de Venezuela*, se llevan a cabo inspecciones específicas en el área del trabajo infantil⁹⁵⁸. Además, en algunos Estados Miembros, el papel de la inspección del trabajo en la lucha contra el trabajo infantil se ha ampliado más allá de las medidas de vigilancia. Los inspectores del trabajo pueden participar en actividades de sensibilización sobre cuestiones relacionadas con el trabajo infantil⁹⁵⁹, además de las actividades destinadas a la readaptación de los niños trabajadores retirados del trabajo o a su reinserción en la escuela⁹⁶⁰.

Registros de los empleadores

404. Los registros de empleo de los empleadores constituyen una herramienta valiosa que los inspectores del trabajo utilizan para controlar el empleo de los jóvenes. En estos registros (o documentos similares), previstos en el *artículo 9, 3)*, del Convenio, se deberían indicar el nombre y apellidos y la edad o fecha de nacimiento de todas las personas menores de 18 años empleadas. Los registros deben ponerse a disposición de los inspectores del trabajo, ya que su consulta puede ayudar a los inspectores del trabajo a descubrir las infracciones relativas al trabajo infantil. En algunos países, estos registros se envían directamente a la inspección del trabajo⁹⁶¹. La Comisión hace hincapié en que estos registros también deberían poder consultarse en los países donde la información pertinente es recopilada pero no se pone a disposición de los inspectores⁹⁶².

Colaboración con otros organismos

405. En el párrafo 14, 3), de la Recomendación núm. 146 se establece que los servicios de la administración del trabajo deberían actuar en estrecha colaboración con los servicios encargados de la enseñanza, la formación, el bienestar y la orientación de niños y adolescentes. En este sentido, la Comisión desea subrayar que la colaboración con otros servicios, incluidos los que agrupan a los docentes y al personal sanitario, podría contribuir a reforzar la eficacia de la inspección del trabajo en materia de detección y eliminación del trabajo infantil. Por ejemplo, en *Italia*, la Dirección General de la Inspección del Trabajo colabora con las autoridades locales, los servicios sociales, las escuelas, y las fuerzas policiales para controlar el trabajo infantil en las zonas donde este fenómeno es más frecuente⁹⁶³.

⁹⁵⁷ *Turquía* – CEACR, observación, 2006.

⁹⁵⁸ *Ecuador* – CEACR, observación, 2009, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁵⁹ Véase, por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011. Además, el Gobierno de Australia, en su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, indica que la inspección del trabajo de Australia Occidental emprendió una campaña de educación relativa al trabajo de los menores de edad. El Gobierno de Bangladesh también indica, en su memoria presentada en virtud del art. 19, que el Departamento de Inspección de Fábricas y Establecimientos Industriales aplica medidas de prevención, por ejemplo, en materia de motivación y de apoyo psicológico.

⁹⁶⁰ *Jordania* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁶¹ *Rumania* – CEACR, observación, 2010.

⁹⁶² *Indonesia* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁶³ *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

Función de los interlocutores sociales

Los sindicatos y las organizaciones de empleadores tienen que desempeñar una función importante en lo que respecta a las actividades en las que se realiza trabajo infantil. A este respecto, la Comisión destaca que el pleno respeto de los derechos de sindicación en todos los sectores lleva a que exista un vínculo intersectorial importante entre los convenios fundamentales sobre la libertad sindical y los esfuerzos para combatir el trabajo infantil. Por consiguiente, cabe hacer mención a la tendencia positiva de la colaboración entre la inspección del trabajo y los interlocutores sociales a fin de mejorar la forma de abordar el problema del trabajo infantil. Por ejemplo, en *Albania*, los inspectores de trabajo, así como los representantes sindicales y los funcionarios de los servicios de empleo forman parte de las comisiones de acción local del sistema de control del trabajo infantil¹. En *Kazajstán*, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social llevó a cabo una acción de masas a nivel nacional contra el trabajo infantil, que incluyó las investigaciones previstas por los organismos de inspección, con la participación de los sindicatos; esta acción dio lugar a la detección de varias violaciones de las normas relativas al trabajo infantil y a la adopción de las medidas de reparación correspondientes². Por otra parte, en su memoria presentada en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Australia indica que en Nueva Gales del Sur el organismo encargado de la inspección de trabajo infantil en dicho estado se ha reunido con frecuencia con los empleadores para examinar cuestiones relativas al cumplimiento de las normas en materia de trabajo infantil.

¹ *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2009. ² *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

Inspección del trabajo y difusión de datos

406. La inspección del trabajo cumple también la función adicional de recopilar y difundir informaciones esenciales sobre la violación de las normas relativas al trabajo infantil, lo que es útil para evaluar la aplicación del Convenio⁹⁶⁴. En consecuencia, la Comisión pide sistemáticamente a los gobiernos que, en sus memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, proporcionen información sobre el número de inspecciones y el número y la naturaleza de las infracciones descubiertas en relación con el trabajo infantil (desglosadas, cuando sea posible, por sexo y edad), y sobre las sanciones aplicadas. Gracias a las informaciones recibidas, la Comisión ha estado en condiciones de realizar una evaluación más completa de la aplicación del Convenio⁹⁶⁵.

Fortalecimiento de la eficacia de la inspección del trabajo

407. Cada vez con mayor frecuencia, los gobiernos señalan que la capacidad insuficiente de la inspección de trabajo es uno de los principales obstáculos de la aplicación efectiva del Convenio⁹⁶⁶. Esta falta de capacidad suele atribuirse a la falta de recursos financieros y humanos⁹⁶⁷. Estas deficiencias pueden también limitar

⁹⁶⁴ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011, y *Croacia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹⁶⁵ Véanse, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, observación, 2010; *República de Corea* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Rumania* – CEACR, observación, 2010, y *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁶⁶ Por ejemplo, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno del *Sudán* según la cual el hecho de que las inspecciones del trabajo sean insuficientes dificulta la aplicación del Convenio. *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁶⁷ Por ejemplo, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de los *Países Bajos (Aruba)* según la cual el control y el cumplimiento de la legislación laboral por parte de los inspectores de trabajo eran insuficientes debido a problemas normativos y financieros, y que la inspección del trabajo no detectó ningún caso de trabajo infantil. El Gobierno de *San Vicente y las Granadinas* indicó que el número insuficiente de inspectores de trabajo limitaba el número de inspecciones llevadas a cabo cada año. En el *Uruguay*, la Comisión tomó nota de la

seriamente la capacidad de la inspección del trabajo de controlar el trabajo infantil en determinadas regiones o sectores. La Comisión estima que el hecho de que la inspección del trabajo no pueda realizar controles fuera de un área determinada (por ejemplo, fuera de la zona capitalina) es especialmente problemático cuando el trabajo infantil se concentra en regiones⁹⁶⁸ o sectores⁹⁶⁹ que se encuentran fuera del ámbito abarcado por la inspección del trabajo. En estos casos, la Comisión subraya la importancia de garantizar que el sistema de inspección del trabajo controle efectivamente a los niños que trabajan en todas las esferas y sectores⁹⁷⁰. Sin embargo, cabe destacar que la falta de capacidad de la inspección del trabajo no sólo obedece a la falta de recursos. En varias ocasiones, la Comisión tomó nota con preocupación de las indicaciones de los interlocutores sociales según las cuales en algunos países la ineficacia de la inspección del trabajo se debe a la corrupción⁹⁷¹.

408. Además, en algunos países, los datos de la inspección del trabajo no reflejan con exactitud la importancia del trabajo infantil, debido a las deficiencias del sistema de inspección del trabajo. Los estudios estadísticos indican que en algunos países existe el trabajo infantil, aunque la inspección del trabajo aún no haya descubierto infracciones al respecto⁹⁷². Para subsanar estas deficiencias, la Comisión ha instado sistemáticamente a los gobiernos a que tomen las medidas necesarias para adaptar y reforzar los servicios de inspección del trabajo con el fin de mejorar su capacidad de detectar casos de trabajo infantil⁹⁷³. Esto es particularmente importante en países donde, pese a que la legislación está en conformidad con el Convenio, en la práctica su aplicación es insuficiente. En vista de que la inspección del trabajo desempeña un papel en la aplicación del Convenio, en los casos en que la falta de recursos contribuye a las deficiencias de la inspección de trabajo, la Comisión ha preconizado la asignación de nuevos recursos para reforzar la capacidad de esta institución⁹⁷⁴. Por otra parte, en los casos en que los inspectores de trabajo puedan carecer de la suficiente sensibilidad respecto del trabajo infantil, la Comisión pide a los gobiernos que tomen medidas para garantizar que los inspectores de trabajo reciban una formación adecuada en esta esfera⁹⁷⁵.

indicación del Gobierno según la cual una de las dos principales instituciones encargadas de controlar la aplicación del Convenio se enfrentaba a una escasez de personal y contaba únicamente con cinco inspectores para cubrir todo el territorio del país. Véanse *Países Bajos (Aruba)* – CEACR, observación, 2010; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uruguay* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁶⁸ Por ejemplo, en *Mozambique*, la Comisión tomó nota de que la inspección del trabajo no tenía la capacidad necesaria para hacer controles fuera del territorio de la capital del país. Véase, *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁶⁹ En lo que respecta a los ámbitos fuera del alcance de la inspección del trabajo, corresponde referirse al trabajo infantil en la economía informal y en el sector agrícola.

⁹⁷⁰ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011, y *Colombia* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁷¹ Véase *China* – CEACR, observación, 2011. A este respecto, la Comisión tomó nota de que la CSI señala que la colusión existente entre las empresas privadas y las autoridades locales dio lugar a que los propietarios de las fábricas fueran informados de las próximas inspecciones, permitiéndoles así que ocultaran a los niños que trabajan o les dieran el día libre, lo que hacía que estas inspecciones perdieran todo valor. Véase también, *Pakistán* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁷² Véanse por ejemplo, *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011, y *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁷³ Véanse, por ejemplo, *Países Bajos (Aruba)* – CEACR, observación, 2010; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁷⁴ Véase, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁷⁵ Véase, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

409. Además de ser necesaria para la detección de los casos de trabajo infantil, una sólida inspección del trabajo es indispensable para la aplicación efectiva de las sanciones por violación de las normas relativas al trabajo infantil. Este papel complementario se observa en el caso de *Mauricio*. A este respecto, la Comisión tomó nota con interés de que los funcionarios del Departamento de Trabajo y Relaciones Laborales de Mauricio realizan inspecciones sistemáticas en todos los lugares de trabajo, incluidos los sectores de trabajo formal e informal, y que cuando se detectan casos de trabajo infantil, se emprenden acciones penales contra los infractores, lo que incluye la aplicación de sanciones adecuadas⁹⁷⁶. Como los inspectores en el terreno son a menudo responsables de la imposición de las sanciones previstas en la legislación, la falta de rigor a este respecto pone en peligro la aplicación del Convenio. Por ejemplo, en algunos países, los inspectores de trabajo ofrecen asesoramiento en materia de detección de infracciones de las normas relativas al trabajo infantil, en lugar de aplicar sanciones⁹⁷⁷. En consecuencia, la Comisión subraya la importancia de que las infracciones de las normas relativas al trabajo infantil detectadas por la inspección del trabajo sean objeto de sanciones apropiadas.

Sanciones

410. El *párrafo 1 del artículo 9*, del Convenio núm. 138 dispone que la autoridad competente deberá prever todas las medidas necesarias, incluso el establecimiento de sanciones apropiadas, para asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones del Convenio. Si bien la adopción de la legislación nacional es fundamental para establecer un marco que delimite las responsabilidades de la sociedad con respecto a los jóvenes, la mejor legislación sólo tiene valor en la medida en que es aplicada efectivamente⁹⁷⁸. Por otra parte, el *párrafo 15, a)*, de la Recomendación núm. 146 especifica que se debería prestar especial atención a hacer cumplir las disposiciones referentes al empleo en tipos de empleo o trabajos peligrosos.

Adopción de sanciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del Convenio

Sanciones en caso de violación de las prohibiciones relativas a la edad mínima y al trabajo peligroso

411. Muchos países han adoptado sanciones que la Comisión ha considerado adecuadas, y éstas se han aplicado mediante una amplia gama de modalidades — como la aplicación de la legislación penal o la legislación laboral — lo que da lugar a la imposición de multas y/o sanciones administrativas y/o penas de prisión⁹⁷⁹. Por ejemplo, la Comisión

⁹⁷⁶ Véase, por ejemplo, *Mauricio* – CEACR, observación, 2010.

⁹⁷⁷ Por ejemplo, *Marruecos* – CEACR, observación, 2010. En este caso, la Comisión tomó nota de que los inspectores del trabajo asesoran e informan a los empleadores acerca de los peligros del trabajo infantil antes de recurrir a la aplicación de sanciones. Véase *Jordania* – CEACR, observación, 2011. En este caso, la Comisión tomó nota de que la gran mayoría de las infracciones de las normas relativas al trabajo infantil detectadas durante investigaciones no dan lugar a sanciones, sino al suministro de asesoramiento y orientaciones. Por otra parte, los inspectores tratan a menudo los casos de trabajo infantil de manera oficiosa, en lugar de expedir citaciones de comparecencia e imponer multas.

⁹⁷⁸ *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo* (Ginebra, OIT, 2003), pág. 139.

⁹⁷⁹ Véanse, por ejemplo, *Belice* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2005; *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010; *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2005; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Israel* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2002; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2005; *República de*

tomó nota con satisfacción de que, en *Côte d'Ivoire*, en virtud del artículo 19 de la ley núm. 2010-272, de 30 de septiembre de 2010, serán sancionadas con una pena de prisión de uno a cinco años las personas que estando encargadas de la guarda o supervisión de un niño, sean responsables de su educación, formación intelectual o profesional, le hagan realizar intencionalmente un trabajo peligroso, o permitan que el niño realice dicho trabajo⁹⁸⁰. En *Granada*, la Comisión observó que el artículo 35 de la Ley de Empleo establece que toda persona que infrinja el artículo 32 de esta ley, que se refiere a la prohibición del trabajo infantil, comete un delito y podrá ser condenada en juicio sumario a una multa que no exceda de 10.000 dólares de los Estados Unidos o a una pena de prisión de hasta tres años, o a ambas penas⁹⁸¹.

Sanciones por no matriculación y no asistencia escolar

412. A este respecto, algunos países también han adoptado sanciones a las que los padres pueden ser condenados cuando sus hijos no están matriculados o no asisten a la escuela. Por ejemplo, la Comisión tomó nota de que, en *Lesotho*, de conformidad con un proyecto de ley sobre educación, que posteriormente se promulgó como Ley sobre la Educación, la enseñanza primaria es gratuita y obligatoria y que este proyecto de ley incluye sanciones para los padres que no envían a sus hijos a la escuela⁹⁸². Asimismo, la Ley de Educación de *Jamaica* impone sanciones o multas de prisión en caso de violación de las disposiciones relativas a la enseñanza obligatoria, y en *Marruecos*, el Dahir de 13 de noviembre de 1963 sobre la enseñanza obligatoria, modificado por la ley núm. 0400, de 25 de mayo de 2000, obliga a los padres a matricular a sus hijos en la escuela y prevé sanciones en caso de negativa⁹⁸³.

Moldova – CEACR, solicitud directa, 2010; *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Omán* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Qatar* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Senegal* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Sri Lanka* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Tailandia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Turquía* – CEACR, observación, 2006; *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Unida de Tanzania* – CEACR, solicitud directa, 2007, y *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2006. En su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Australia comunicó información acerca de diversas sanciones, que pueden acumularse según un sistema de unidades de sanciones, a las que pueden ser condenadas las personas que infringen las leyes relativas al empleo de los niños, como las relativas a la edad mínima de admisión al empleo y a la prohibición del trabajo peligroso, de conformidad con la legislación de cada provincia. Asimismo, en su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de los Estados Unidos indicó que en lo que respecta a la violación de las normas relativas al trabajo infantil, los empleadores están sujetos a una sanción civil monetaria de hasta 11.000 dólares de los Estados Unidos por trabajador por cada infracción de las disposiciones sobre el trabajo infantil. Además, los empleadores están sujetos a una sanción civil pecuniaria de 50.000 dólares por cada infracción que redunde en lesiones graves o en la muerte de cualquier trabajador menor de edad; estas sanciones pueden duplicarse, hasta un importe máximo de 100.000 dólares, cuando se determine que las infracciones son deliberadas y repetidas.

⁹⁸⁰ *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁸¹ *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2007.

⁹⁸² *Lesotho* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁸³ *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Marruecos* – CEACR, observación, 2010. En el mismo sentido, en su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Nueva Zelandia indicó que la Ley de Enmienda de la Educación (normas nacionales), de 2008, introdujo sanciones más severas en caso de no matriculación y no asistencia a la escuela. El art. 24 aumenta la sanción pecuniaria máxima para la no inscripción de niños en edad escolar obligatoria de 1.000 a 3.000 dólares de Nueva Zelandia, y el art. 29 aumenta la sanción pecuniaria por asistencia irregular, que pasa de 150 a 300 dólares por la primera infracción y de 400 a 3.000 dólares para una segunda infracción y las infracciones subsiguientes. Por otra parte, un infractor de la Ley de Salud y Seguridad en el Empleo puede ser condenado a una multa de hasta 250.000 dólares de Nueva Zelandia.

Cuestiones de aplicación en materia de sanciones

Inexistencia de sanciones en la legislación nacional

413. Algunos países han indicado que, en virtud de su legislación, las personas que violan las disposiciones nacionales que dan efecto al Convenio cometen un delito, pero que su legislación no establece sanciones específicas aplicables en caso de infracción o no prevé penas para todos los posibles delitos relacionados con el trabajo infantil. En estos casos, la Comisión ha pedido a los gobiernos interesados que indiquen las disposiciones que establecen sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que dan efecto al Convenio⁹⁸⁴ o que tomen medidas para establecer dichas sanciones, con el fin de garantizar la aplicación efectiva del Convenio⁹⁸⁵.

Sanciones insuficientemente disuasivas

414. Por otra parte, si bien corresponde a cada país determinar las sanciones aplicables, algunos de ellos han establecido sanciones que no son suficientemente disuasivas para garantizar la aplicación del Convenio y disuadir a los empleadores de la utilización de trabajo infantil y, por tanto, estas sanciones son inadecuadas. En esos casos, la Comisión pidió a los gobiernos interesados que tomaran las medidas necesarias para adoptar una legislación que estableciera sanciones apropiadas y efectivas respecto de la violación de las disposiciones relativas al trabajo infantil⁹⁸⁶. Por ejemplo, en *Kuwait*, la Comisión tomó nota de que las multas impuestas a los empleadores que violaban las disposiciones de la Ley núm. 38 de 1964 sobre el Trabajo en el Sector Privado eran bajas e invitó al Gobierno a tomar medidas para revisar y aumentar las sanciones de conformidad con el artículo 9, 1), del Convenio. Posteriormente, la Comisión tomó nota de que el proyecto de la Ley del Trabajo incluía sanciones más severas que las previstas en el Código del Trabajo anterior⁹⁸⁷. Por otra parte, con el fin de evaluar la adecuación de las sanciones establecidas por algunos Estados Miembros, la Comisión pidió a los gobiernos información sobre la aplicación de estas sanciones en la práctica en los casos de violación de las disposiciones sobre el empleo de niños y jóvenes, incluido el número y la naturaleza de las sanciones impuestas⁹⁸⁸. La Comisión solicita a los gobiernos interesados que adopten sanciones que sean lo suficientemente disuasorias.

⁹⁸⁴ *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2011; *Belarús* – CEACR, observación, 2007; *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011. En su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Bangladesh indicó que, en virtud del art. 4 de la Ley del Trabajo de Bangladesh de 2006, se prohíbe la utilización de todas las formas de trabajo infantil y que el incumplimiento de esta disposición es un delito punible, de conformidad con las disposiciones del art. 284 de la ley. El Gobierno del Canadá también ha indicado, en su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, que todas las jurisdicciones provinciales disponen de disposiciones de aplicación y de sanción apropiadas con arreglo a la legislación de seguridad y salud y la legislación laboral.

⁹⁸⁵ *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹⁸⁶ Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Mongolia* – CEACR, observación, 2010, y *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2010.

⁹⁸⁷ *Kuwait* – CEACR, observación, 2008.

⁹⁸⁸ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Colombia* – CEACR, observación, 2011; *Cuba* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011; *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2011; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2007, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

Información estadística

Panorama mundial

Incidencia del trabajo infantil en el mundo

En el Informe Global de 2010 se indica que, en general, el trabajo infantil en el grupo de edad de 5 a 17 años ha seguido disminuyendo en los últimos cuatro años. Sin embargo, en 2008 la tasa de reducción había disminuido y el trabajo infantil seguía afectando a 215 millones de niños en el mundo. En el grupo de edad de 5 a 14 años, en 2008 se estimaba en 153 millones el número de niños ocupados en el trabajo infantil ¹. Cerca de un tercio de ellos, es decir, 53 millones o un 4,3 por ciento de todos los niños entre 5 y 14 años de edad, realizaban actividades peligrosas y aproximadamente 63 millones o un 16,9 por ciento de todos los niños de entre 15 y 17 años realizaban trabajos peligrosos ². Entre 2004 y 2008, se observó una disminución de un 10 por ciento del número de niños entre 5 y 14 años de edad ocupados en el trabajo infantil y una disminución de un 31 por ciento del número de los niños que realizan trabajos peligrosos en todas las regiones ³, con excepción de África Subsahariana ⁴. En cambio, se han invertido las tendencias para el grupo de más edad (15 a 17 años), dado que para este grupo el trabajo infantil creció en un 20 por ciento a nivel mundial entre 2004 y 2008 ⁵. En cuanto a las estimaciones regionales, en el Informe Global de 2010 se destaca que el mayor número de niños trabajadores entre 5 y 17 años de edad se concentra en la región de Asia y el Pacífico (113,6 millones), seguida del África Subsahariana (65,1 millones) y de América Latina y el Caribe (14,1 millones). Sin embargo, en términos de importancia relativa, la incidencia del trabajo infantil es más importante en el África Subsahariana, donde trabaja uno de cada cuatro menores en comparación con uno de cada ocho en Asia y el Pacífico y uno de cada diez en América Latina y el Caribe ⁶.

¹ Véase *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párr. 22; y cuadro 1.1. ² *Ibid.* ³ *Ibid.*, párr. 24; y cuadro 1.1. ⁴ *Ibid.*, párr. 33; y cuadro 1.5. En el África Subsahariana, el número de niños ocupados en la producción económica aumentó de 49,3 millones a 58,2 millones entre 2004 y 2008. ⁵ *Ibid.*, párr. 25; y cuadro 1.1. ⁶ *Ibid.*, párr. 30.

Lograr la enseñanza primaria universal para 2015:
panorama mundial ⁹⁸⁹

415. El objetivo de la enseñanza primaria universal para 2015 es un objetivo clave de la comunidad internacional en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto ofrece una importante oportunidad para reforzar el respeto de los convenios de la OIT en relación con la protección de los niños. En su Informe General de 2009, la Comisión dedicó una sección a ciertos hechos destacados relacionados con el Convenio núm. 138 en la que subrayaba que la tasa de asistencia en la enseñanza primaria era uno de los factores que influía en la situación de los niños que trabajan. A este respecto, la Comisión analizó las tendencias de las tasas de matrícula, asistencia y deserción escolar de los niños que están por debajo la edad mínima y la relación entre el progreso hacia el logro de la educación para todos y la eliminación progresiva del trabajo infantil.

416. Según señala la UNESCO en el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011*, el pasado decenio se caracterizó por rápidos progresos hacia el objetivo de la enseñanza primaria universal ⁹⁹⁰. Entre 1999 y 2008, la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria aumentó en un 7 por ciento en el plano mundial.

⁹⁸⁹ La información presentada en esta sección figura en el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011: una crisis encubierta – conflictos armados y educación*, UNESCO, París, 2011 (págs. 46 y 47).

⁹⁹⁰ En África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental se han observado progresos considerables. En el pasado decenio en África Subsahariana aumentó la tasa neta de escolarización primaria en 31 por ciento, y las tasas de deserción disminuyeron en 32 por ciento, mientras que en Asia Meridional y Occidental el número de niños sin escolarizar se redujo a la mitad.

Sin embargo, el ritmo de los progresos parece haber disminuido entre 2004 y 2009. En 2008, había en el mundo 68 millones de niños sin escolarizar; y a pesar de los progresos realizados en el África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental, el 69 por ciento de los niños sin escolarizar viven en esas dos regiones. Los 15 países con un número más elevado de niños sin escolarizar en 2008 eran en su mayoría países en desarrollo, pero también había entre ellos países de ingresos medios⁹⁹¹.

Panorama general de la situación en los Estados Miembros

Medición de la magnitud del trabajo infantil

417. Existe información estadística sobre el número de niños que trabajan en un número considerable de Estados Miembros. En la mayoría de los casos, esta información se encuentra en las encuestas nacionales sobre trabajo infantil o las encuestas de población activa realizadas por los institutos nacionales de estadística, el Programa de Información Estadística y de Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC) del IPEC, los estudios del IPEC, las encuestas agrupadas de indicadores múltiples (MICS) efectuadas por UNICEF o los informes de país del proyecto «Entender el Trabajo Infantil» (UCW por sus siglas en inglés)⁹⁹². En sus memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, los Gobiernos de Australia y Bangladesh también indicaron que recientemente se han llevado a cabo encuestas sobre trabajo infantil.

418. Por otra parte, la Comisión tomó nota recientemente de que estaban por realizarse nuevas encuestas o recopilaciones de datos en los siguientes países: *Albania, Belice, Chile, Egipto, Malawi, Níger, Pakistán y Zimbabwe*⁹⁹³. En el caso de *Mozambique, y Trinidad y Tabago*, se prevé realizar encuestas sobre trabajo infantil en un futuro próximo⁹⁹⁴.

419. Sin embargo, la Comisión consideró que en algunos países faltaba información estadística sobre el empleo de niños y jóvenes y, por lo tanto, alentó a los gobiernos interesados a que tomaran las medidas necesarias para asegurarse de que se pudiera disponer de suficientes datos actualizados sobre la situación de los niños que trabajan⁹⁹⁵.

Magnitud del trabajo infantil

420. En lo que respecta a los casos de progreso, en *Turquía*, el porcentaje de niños que trabajan entre las edades de 6 y 14 años disminuyó, pasando de 8,8 por ciento en 1994 a 5,1 por ciento en 1999 y a 2,6 por ciento en 2006⁹⁹⁶. En *Kenya*, la incidencia del trabajo

⁹⁹¹ Estos países son: Bangladesh, *Brasil, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, India, Kenya, Mozambique, Níger, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Yemen*.

⁹⁹² El Programa UCW es una iniciativa de investigación interinstitucional en la que participan la OIT, el UNICEF y el Banco Mundial.

⁹⁹³ Véanse *Albania* – CEACR, observación, 2011; *Belice* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Egipto* – CEACR, observación, 2011; *Malawi* – CEACR, observación, 2011; *Níger* – CEACR, observación, 2011; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

⁹⁹⁴ Véanse *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹⁹⁵ Véanse *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Malasia* – CEACR, observación, 2010; *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2011; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁹⁹⁶ Véase *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

infantil se redujo, pasando de 1.900.000 niños trabajadores en 1998 a 951.273 en 2005, y en *Nicaragua*, el trabajo infantil disminuyó en alrededor de 6 por ciento desde 2000⁹⁹⁷.

421. *Sin embargo, en algunos países la incidencia del trabajo infantil es relativamente alta y con frecuencia afecta a uno de cada tres niños o más*⁹⁹⁸. *Por otra parte, en algunos países, el trabajo infantil, afecta a más de uno de cada dos niños*⁹⁹⁹.

422. *En esos casos, la Comisión no puede sino expresar su profunda preocupación por el gran número de niños que trabajan y se encuentran por debajo de la edad mínima y, por lo tanto, exhorta a los gobiernos interesados a que intensifiquen sus esfuerzos para abordar la situación relativa al trabajo infantil de su país y para poner término a la explotación económica de los niños.*

Educación

423. La Comisión observó que, en los últimos años, en algunos países, se ha integrado a un mayor número de niños en el sistema educativo, contribuyendo así a la lucha contra el trabajo infantil. Por ejemplo, según señala la UNESCO en el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2010*, *Benin* es uno de los países que ha avanzado más rápidamente hacia el objetivo de la educación primaria universal¹⁰⁰⁰. La Comisión observó asimismo que el número total de niños no escolarizados en la escuela primaria se redujo de 1.574.000 niños en 1999 a 954.000 en 2006 en *Mozambique*, y de 3,4 por ciento en 1998 al 1,6 por ciento en 2008 en *Túnez*¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁷ Véanse *Kenya* – CEACR, observación, 2010, y *Nicaragua* – CEACR, observación, 2009.

⁹⁹⁸ Por ejemplo, las estadísticas del UNICEF indican que en *Togo* trabaja el 29 por ciento de los niños entre las edades de 5 y 14 años. Véase *Togo* – CEACR, observación, 2011. En *Benin*, encuestas nacionales recientes revelaban que casi un tercio de los niños menores de 11 años se dedicaba al trabajo infantil, en 2008; de ellos, las dos terceras partes realizaba actividades peligrosas; en 2007, en *Madagascar* más del 30 por ciento de los niños del grupo de edad de 10 a 14 años eran económicamente activos; y en 2005, en *Uganda*, el 31,1 por ciento de los niños entre 5 y 14 años de edad participaban en la actividad económica. Véanse *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Madagascar* – CEACR, observación, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010. Una vez más, la encuesta de indicadores múltiples de *Malawi* para 2006 indica que más del 30 por ciento de los niños entre 5 y 14 años de edad, es decir, 1.400.000 niños, participa en una actividad económica en el país. Véase *Malawi* – CEACR, observación, 2011. En *Côte d'Ivoire*, en 2008 trabajaba aproximadamente el 35 por ciento de los niños entre 5 y 14 años de edad, según estadísticas del UNICEF; según estadísticas de la OIT en 2000, en el *Chad*, más del 36 por ciento de los niños entre 10 y 14 años de edad eran económicamente activos. Véanse *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011, y *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010. Por último, en 2004, en *Zimbabwe*, el 42 por ciento de los niños del grupo de edad de 5 a 14 años era víctima de trabajo infantil, y, según la encuesta de evaluación rápida del programa OIT/IPEC, el 68 por ciento de los niños trabajadores agrícolas encuestados y el 53 por ciento de los niños trabajadores domésticos encuestados tenían 14 años o menos. Véase *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2008 y observación, 2011.

⁹⁹⁹ Este es particularmente el caso de: *Camerún*, donde trabaja el 51 por ciento de los niños entre 10 y 14 años de edad según una encuesta nacional sobre trabajo infantil publicada en 2008; la *República Centroafricana*, donde el 57 por ciento de los niños del grupo de edad de 5 a 14 años realiza actividades laborales según las estadísticas del UNICEF para 2007; *Malí*, donde el Informe de la Encuesta Nacional sobre Trabajo Infantil, de 2005, indica que el 65,4 por ciento de los niños del grupo de edad de 5 a 14 años realiza algún tipo de trabajo; y *Etiopía*, donde, según tomó nota con profunda preocupación la Comisión, de acuerdo con una encuesta nacional sobre trabajo infantil realizada en 2001, el 84,5 por ciento de la población infantil realiza actividades económicas y el 81,2 tiene menos de 15 años. Véanse *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010; *Malí* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Etiopía* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰⁰⁰ Véase *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁰¹ Véanse *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2010.

Diferencias en las tasas de matriculación entre niños y niñas

424. A pesar de los importantes avances registrados en el último decenio, la situación sigue siendo alarmante y un gran número de países está lejos de alcanzar la meta de la educación primaria universal para 2015. Entre las dificultades observadas, la Comisión señaló que existe una brecha importante entre las tasas de matriculación escolar de las niñas y las de los niños ¹⁰⁰².

Tasas de matriculación en la educación primaria y secundaria y niños no escolarizados

425. En algunos países, si bien la tasa de matriculación en la educación primaria es relativamente alta, la tasa de matriculación en la educación secundaria es muy baja, aunque los niños en edad de seguir la educación secundaria se encuentren por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo ¹⁰⁰³. Por último, en algunos países una proporción muy alta de niños en edad escolar no están escolarizados ¹⁰⁰⁴.

426. Habida cuenta de que la educación gratuita y obligatoria es uno de los medios más eficaces para luchar contra el trabajo infantil, la Comisión insta a los gobiernos interesados a que tomen las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento del sistema educativo, en particular, aumentando las tasas de matriculación y de asistencia escolar en la enseñanza primaria, así como en la enseñanza secundaria tanto de los niños como de las niñas que no tengan la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, con el fin de impedir que estos niños sean ocupados en las distintas formas de trabajo infantil.

¹⁰⁰² Este es el caso de: *China*, donde dos tercios de los menores en edad escolar no matriculados son niñas; *Côte d'Ivoire*, donde la tasa neta de asistencia escolar en la enseñanza primaria es de 66 por ciento para los varones en comparación con 57 por ciento para las niñas mientras que en la enseñanza secundaria es de 32 por ciento para los varones en comparación con sólo 22 por ciento para las niñas; y *Yemen*, donde, en el período 2007-2008, la tasa bruta de matriculación total era de 83 por ciento para los varones y sólo de 64 por ciento para las niñas. Véanse *China* – CEACR, observación, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁰³ Esto se observó en *Mauritania*, donde sólo el 15 por ciento de las mujeres y el 16 por ciento de los varones están matriculados en la enseñanza secundaria, y en *Uganda*, donde la tasa neta de matriculación en la educación primaria es de 95 por ciento, mientras que la tasa neta de matriculación en la enseñanza secundaria sólo alcanza el 23,5 por ciento. Véanse *Mauritania* – CEACR, observación, 2010, y *Uganda* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰⁰⁴ Por ejemplo, en: *Lesotho*, donde, en 2007, aproximadamente 100.000 niños entre 6 y 12 años de edad no estaban escolarizados; *Filipinas*, donde el número de niños no escolarizados aumenta y se estima en 4,2 millones; y *Omán*, donde el número total de niños no escolarizados pasó de 61.000 niños en 1999 a 82.000 niños en 2006. Véanse *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, observación, 2010, y *Omán* – CEACR, observación, 2010.

Capítulo 2

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Introducción

427. La erradicación de las peores formas de trabajo infantil es una noción universal y absoluta que plantea un desafío inmediato activando la amplia gama de derechos fundamentales considerados en el presente Estudio. Por ejemplo, la libertad sindical y la negociación colectiva son esenciales para facilitar un enfoque participativo en la lucha contra el trabajo infantil. Además, hay formas de trabajo infantil que son equivalentes al trabajo forzoso, y entran en la categoría de las peores formas que deben ser prohibidas y eliminadas. Esto se ve afianzado por los principios de igualdad y no discriminación que ofrecen una protección para todos.

428. La aprobación por unanimidad del Convenio núm. 182 por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999 reflejó el consenso existente entre los mandantes de la OIT en cuanto a la necesidad de adoptar medidas urgentes e inmediatas para prohibir determinadas formas de trabajo infantil. Este hito fue la culminación de un examen exhaustivo y de numerosas consultas que se hicieron con miras a elaborar un convenio de aplicabilidad universal y pertinencia asegurada. La rapidez del proceso de ratificación del Convenio núm. 182, que ha sido objeto de 174 ratificaciones hasta la fecha, no tiene parangón en la historia de las actividades normativas de la OIT. Esto refleja indudablemente una firme voluntad política de erradicar el trabajo infantil, especialmente sus peores formas.

Definir las peores formas del trabajo infantil – Artículo 3 del Convenio núm. 182

El Convenio núm. 182 enumera en detalle, en su *artículo 3*, los tipos de trabajo que están prohibidos para los menores de 18 años, en particular todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la prostitución y la producción de pornografía o actuaciones pornográficas, las actividades ilícitas y los trabajos peligrosos. El Convenio establece el principio de que estas formas de trabajo infantil no pueden ser toleradas por los Estados Miembros, con independencia de su nivel de desarrollo o sus circunstancias nacionales, y por lo tanto no pueden ser objeto de una eliminación progresiva¹.

Artículo 3 del Convenio núm. 182

A los efectos del presente Convenio, la expresión **las peores formas de trabajo infantil** abarca:

- a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;

- c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

¹ OIT, *Trabajo infantil*, Informe IV (2A), CIT, 87.ª reunión, 1999, Ginebra, Comentario de la Oficina, pág. 34. Esto difiere del enfoque adoptado en el Convenio núm. 138, que apunta a eliminar progresivamente el trabajo infantil y a elevar la edad mínima de admisión al empleo.

429. De conformidad con el *artículo 1* del Convenio, todo «[m]iembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia». Las medidas adoptadas deben lograr no sólo la prohibición de las peores formas de trabajo infantil en la legislación, sino también su eliminación en la práctica. Por lo tanto, el Convenio encara la lucha contra las peores formas de trabajo infantil con un enfoque holístico, y establece en su preámbulo que la eliminación efectiva de las peores formas de trabajo infantil requiere una acción inmediata y general ¹⁰⁰⁵. Este instrumento complejo abarca por ende aspectos del derecho penal y del derecho laboral y elementos programáticos, y exige que los Estados Miembros adopten medidas en todos esos frentes.

430. El Convenio se distingue en particular por la importancia central que asigna a las iniciativas programáticas; la implementación de esas medidas es fundamental para la plena aplicación del Convenio, en combinación con las disposiciones legislativas pertinentes. En tal sentido, en el *artículo 6* del Convenio se establece que los Miembros deberán elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil ¹⁰⁰⁶. Como resultado de la adopción del Convenio se han formulado programas de acción para combatir las peores formas de trabajo infantil en un gran número de Estados Miembros. Entre 2006 y 2009, la Comisión tomó nota de la adopción de más de 90 planes de acción nacionales ¹⁰⁰⁷. En una amplia gama de Estados Miembros se han adoptado planes de acción nacionales especiales para eliminar las peores formas de trabajo infantil ¹⁰⁰⁸.

431. Además, en consonancia con el enfoque holístico del Convenio núm. 182, en el *artículo 7, párrafo 2*, se exige a los Estados Miembros que adopten medidas efectivas y en un plazo determinado para combatir las peores formas de trabajo infantil, teniendo en cuenta la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil. Esas

¹⁰⁰⁵ Preámbulo del Convenio núm. 182.

¹⁰⁰⁶ De conformidad con el *art. 6, párr. 2*, dichos programas deben elaborarse y ponerse en práctica en consulta con las instituciones gubernamentales competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tomando en consideración las opiniones de otros grupos interesados, según proceda. Además, en el párr. 2 de la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190) se indica que a esos efectos se pueden tomar en consideración las opiniones de los niños directamente afectados por las peores formas de trabajo infantil y de sus familias. A este respecto, la Comisión ha instado a varios gobiernos que están elaborando o revisando un programa de acción nacional a que garanticen la participación de los niños en el proceso. Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, observación, 2011; *Tailandia* – CEACR, observación, 2011, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁰⁷ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil, op. cit.*, gráfico 1.10. Puede tratarse no solamente de planes de acción para combatir las peores formas de trabajo infantil, sino también de planes para combatir el trabajo infantil en todas sus formas.

¹⁰⁰⁸ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Colombia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Costa Rica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Indonesia* – CEACR, observación, 2011; *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Tailandia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

medidas con plazo determinado complementan la acción legislativa, y a menudo se adoptan en el contexto de *programas de duración determinada (PDD)*. El enfoque de los *PDD* es un método diseñado por la OIT/IPEC para ayudar a los países a cumplir las obligaciones que les impone el Convenio de adoptar medidas dentro de un plazo determinado. Los *PDD* consisten en un conjunto de políticas y programas integrados y coordinados que tienen por objeto evitar y eliminar las peores formas de trabajo infantil en el país en un período determinado que se extiende por lo general de cinco a 15 años. Combaten las causas subyacentes del trabajo infantil, vinculando las acciones contra el trabajo infantil a los esfuerzos nacionales de desarrollo, haciendo especial hincapié en las políticas económicas y sociales que apuntan a combatir la pobreza y a promover la enseñanza básica universal y la movilización social ¹⁰⁰⁹.

432. El Convenio núm. 182 es el más reciente de los convenios fundamentales, y esta es la primera vez que se examina en un Estudio General. Si bien se han registrado progresos significativos desde la aprobación del Convenio, las peores formas de trabajo infantil continúan existiendo tanto en países desarrollados como en países en desarrollo de todo el mundo. El número de niños en trabajos peligrosos suele utilizarse como indicador indirecto para medir el alcance de las peores formas de trabajo infantil, que en la actualidad afectan a aproximadamente 115 millones de niños. En este capítulo se examinan las dificultades que siguen existiendo para lograr la plena aplicación del Convenio, así como las tendencias importantes en lo que respecta a su aplicación, tanto en la ley como en la práctica, y las repercusiones significativas que ha tenido el Convenio en el período relativamente corto transcurrido desde su aprobación.

Ámbito y métodos de aplicación

Ámbito de aplicación

433. El Convenio núm. 182 tiene un ámbito de aplicación amplio, ya que se aplica a todos los menores de 18 años de edad. Concretamente, en el *artículo 2* del Convenio se especifica que «[a] los efectos del presente Convenio, el término «niño» designa a toda persona menos de 18 años». Dicho instrumento se centra muy especialmente en las formas más extremas de trabajo infantil (es decir, las peores formas), y este enfoque restringido permite un ámbito de aplicación amplio, que se extiende a todos los niños ¹⁰¹⁰. Por lo tanto, el Convenio se aplica por igual a los niños y a las niñas, a los niños que trabajan en relación de dependencia o por cuenta propia, al trabajo legal e ilegal, así como a los ciudadanos y a los no ciudadanos. A diferencia del Convenio núm. 138, que contiene varias cláusulas de flexibilidad, el Convenio núm. 182 no permite excepciones. Esto refleja el principio en que se funda el Convenio, según el cual ciertas formas de trabajo infantil son tan intolerables que no puede haber excepciones a esa edad ¹⁰¹¹. Además, las definiciones de las peores formas de trabajo infantil que se enuncian en el *artículo 3, a), a c)*, son universales y se aplican de manera uniforme en todos los países que han ratificado el Convenio.

¹⁰⁰⁹ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), 99.ª reunión, Ginebra 2010, Informe General, pág. 68.

¹⁰¹⁰ *Trabajo infantil, op. cit.*, 1999, pág. 19 (comentario de la Oficina).

¹⁰¹¹ *Trabajo infantil, ibid.*, pág. 39 (comentario de la Oficina). También es importante subrayar que la edad mínima de 18 años para las peores formas no implica que algunas de esas formas de trabajo sean tolerables en el caso de personas mayores de 18 años. El Convenio prevé únicamente la prohibición de estas formas de trabajo para los niños, pero ello no debe interpretarse como una indicación de que estas formas de trabajo son aceptables para los adultos (es decir, las personas mayores de 18 años de edad). Véase *Trabajo infantil*, Informe VI (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, 1998, Ginebra, pág. 41.

434. De conformidad con el *artículo 4, párrafo 1*, la determinación de los tipos de trabajo peligroso la hace cada Estado, después de consultar a los empleadores y trabajadores interesados. Si bien la Recomendación núm. 190 prevé directrices con respecto a los tipos de trabajo que deberían incluirse en esa determinación, los tipos de trabajo peligroso prohibidos varían de un país a otro, en función de lo que determine la autoridad competente. En tal sentido, un trabajo calificado de peligroso (y por ende considerado una de las peores formas de trabajo infantil) en un país puede no definirse como una de las peores formas de trabajo infantil en otro. Esto permite a los Estados Miembros tener en cuenta las circunstancias nacionales imperantes en sus propios países, que pueden determinar que ciertos tipos de trabajo sean peligrosos, y adaptar el alcance del Convenio en consecuencia ¹⁰¹².

435. El Convenio no prevé expresamente su ámbito de aplicación geográfico, a diferencia del Convenio núm. 138, que sí establece su alcance geográfico ¹⁰¹³. Si bien el Convenio se aplica en virtud de la legislación nacional y dentro de los territorios de los países, la Comisión ha observado también varios elementos subyacentes de aplicación extraterritorial. Entre ellos cabe mencionar la tendencia cada vez mayor que se observa entre los países a promulgar leyes que prevén la responsabilidad de sus nacionales que reclutan niños para realizar las peores formas de trabajo fuera del territorio nacional. Esta posibilidad está prevista en el párrafo 15, *d)*, de la Recomendación núm. 190 ¹⁰¹⁴. Por ejemplo, la Comisión ha observado con interés que el artículo 376C del Código Penal de *Singapur* tipifica como delito la obtención a cambio de dinero, por parte de cualquier ciudadano o residente permanente en el país, de los servicios sexuales de una persona menor de 18 años de edad fuera de *Singapur* ¹⁰¹⁵. Además, la Comisión ha observado que son considerables las actividades de cooperación internacional que realizan muchos Estados con el fin de combatir las peores formas de trabajo infantil, de conformidad con el *artículo 8* del Convenio, y esto facilita la aplicación efectiva del Convenio tanto dentro como fuera del territorio nacional de un Estado.

Métodos de aplicación

436. El Convenio utiliza un enfoque holístico para combatir las peores formas de trabajo infantil y, en consecuencia se aplica mediante una combinación de medidas legislativas y programáticas (en particular medidas eficaces y con plazos determinados), además de las iniciativas de cooperación internacional.

437. Los Estados Miembros aplican la prohibición inmediata de las peores formas de trabajo infantil (conforme a los *artículos 1 y 3* del Convenio) principalmente mediante normas legislativas. En algunos países se han aprobado leyes específicas con el fin de poner en práctica el Convenio. Por ejemplo, la Comisión tomó nota con satisfacción de la promulgación en *Côte d'Ivoire* de la ley núm. 2010-272, que prohíbe la trata de personas y las peores formas de trabajo infantil, y observó con interés la aprobación en *Filipinas* de una ley que prevé la eliminación de las peores formas de trabajo infantil (ley

¹⁰¹² *Trabajo infantil, op. cit.*, 1999, pág. 65 (comentario de la Oficina).

¹⁰¹³ Por ejemplo, en el *art. 2, párr. 1*, del Convenio núm. 138 se dispone que los Estados que ratifiquen el Convenio deberán especificar «la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo en su territorio y en los medios de transporte matriculados en su territorio».

¹⁰¹⁴ En el párr. 15, *d)*, de la Recomendación núm. 190 se establece que entre las medidas destinadas a la abolición del trabajo infantil podría incluirse la de permitir a todo Miembro que procese en su territorio a sus nacionales que infrinjan las disposiciones nacionales sobre la prohibición y la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil, aun cuando dichas infracciones se hayan cometido en otro país.

¹⁰¹⁵ *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2010. Véanse también párrs. 542 a 546 *infra*.

núm. 9231)¹⁰¹⁶. Sin embargo, la principal legislación que se utiliza en la mayoría de los países para aplicar el *artículo 3* del Convenio es la legislación penal¹⁰¹⁷, en particular los delitos enumerados en los *apartados a) a c)* del *artículo 3*. En muchos países, dicha legislación penal se complementa con leyes específicas que prohíben la trata¹⁰¹⁸, los delitos sexuales¹⁰¹⁹ y los delitos relacionados con las drogas¹⁰²⁰, leyes que desempeñan un papel importante en la aplicación del *artículo 3*, *apartados a), b) y c)*, respectivamente. Además, la legislación militar o de defensa suele contener disposiciones que prohíben el reclutamiento de personas menores de 18 años por las fuerzas armadas, como se establece en el *artículo 3, a)*¹⁰²¹. Las leyes de protección de la infancia también pueden ser textos legislativos importantes para la aplicación del Convenio, en la medida en que contengan disposiciones que prohíban las peores formas de trabajo infantil¹⁰²² además de establecer organismos de protección de la infancia¹⁰²³. La prohibición relativa a los trabajos peligrosos (de conformidad con el *artículo 3, d)*, del Convenio) figura generalmente en el Código del Trabajo o en normas reglamentarias conexas¹⁰²⁴.

438. La Comisión desea subrayar que el Convenio no sólo prevé la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, sino también su eliminación. Por lo tanto, si bien la legislación nacional es un método de aplicación fundamental, se requieren importantes medidas programáticas para poder aplicar plenamente el Convenio. Esto se refleja en el *artículo 6* del Convenio, que dispone que todo Miembro deberá elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil, en consulta con las instituciones gubernamentales competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

439. La aplicación del Convenio también exige que los Estados Miembros adopten medidas efectivas y en un plazo determinado, conforme al *artículo 7, párrafo 2*. Si bien el Convenio exige la adopción de medidas inmediatas, se reconoció que se necesitaría

¹⁰¹⁶ Côte d'Ivoire – CEACR, observación, 2011, y Filipinas – CEACR, observación, 2008.

¹⁰¹⁷ Véanse, por ejemplo, Armenia – CEACR, solicitud directa, 2011; Colombia – CEACR, solicitud directa, 2011; Israel – CEACR, solicitud directa, 2011, y República Democrática Popular Lao – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰¹⁸ Véanse, por ejemplo, Argentina – CEACR, observación, 2011 (Ley núm. 26364, de 2008, sobre Prevención de la Trata de Personas); Ghana – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley sobre la Trata de Personas), y Jordania – CEACR, observación, 2011 (Ley sobre la Prevención de la Trata de Personas (ley núm. 9 de 2009)).

¹⁰¹⁹ Véanse, por ejemplo, Jamaica – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley sobre (prevención de la) Pornografía Infantil), y Reino Unido – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley de Delitos Sexuales).

¹⁰²⁰ Véanse, por ejemplo, Brasil – CEACR, solicitud directa, 2010 (Ley núm. 6368 contra la Droga), Suriname – CEACR, solicitud directa, 2010, y Suecia – CEACR, solicitud directa, 2010 (Ley sobre (sanciones aplicables a los) Estupefacientes).

¹⁰²¹ Véanse, por ejemplo, República Checa – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley núm. 585/2004 sobre Servicio Militar Obligatorio); Suriname – CEACR, solicitud directa, 2010 (Ley sobre el Estatuto Jurídico del Personal Militar), y Togo – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley núm. 2007-010 sobre las Condiciones Generales de Servicio de las Fuerzas Armadas).

¹⁰²² Véanse, por ejemplo, Costa Rica – CEACR, observación, 2011 (Código de la Niñez y la Adolescencia); República Democrática del Congo – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley núm. 09/001, de 2009, para la Protección de los Niños), y ex República Yugoslava de Macedonia – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley de Protección de la Infancia).

¹⁰²³ Véase, por ejemplo, Antigua y Barbuda – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley sobre Cuidado y Protección de los Niños).

¹⁰²⁴ Véanse, por ejemplo, Gabón – CEACR, solicitud directa, 2011 (Código del Trabajo, modificado en febrero de 2010), y República Democrática Popular Lao – CEACR, solicitud directa, 2010 (Ley Laboral modificada, núm. 06/NA, 2006).

tiempo para resolver algunos problemas relacionados con las peores formas de trabajo infantil, así como para aplicar las medidas pertinentes ¹⁰²⁵. Las medidas que requieren cierto tiempo para comenzar a surtir efectos son, en particular, las relacionadas con la prevención de las peores formas de trabajo infantil (de conformidad con el *artículo 7, párrafo 2, a)*, del Convenio), así como las medidas de rehabilitación e inserción social de los niños que hayan sido librados de esas formas de trabajo (de conformidad con el *artículo 7, párrafo 2, b)*, del Convenio). También deberán tomarse medidas en un plazo determinado para garantizar a los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita; identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y tener en cuenta la situación particular de las niñas, de conformidad con el *artículo 7, párrafo 2, c)*, *e)* y *d)*.

440. Por último, la Comisión estima que es importante destacar un método complementario de aplicación del Convenio: las actividades de cooperación internacional. El Convenio tiene la singularidad de que establece expresamente que los países que lo ratifiquen deberán tomar medidas apropiadas para ayudarse recíprocamente a fin de aplicar las disposiciones del Convenio por medio de una mayor cooperación y/o asistencia internacionales ¹⁰²⁶. Si bien esto no constituye una obligación de entablar un grado o una forma de cooperación o asistencia particulares, la cooperación puede ser un método importante de aplicación del Convenio ¹⁰²⁷.

Dificultades relacionadas con el ámbito de aplicación

441. Las dificultades relacionadas con el ámbito de aplicación del Convenio se plantean generalmente en los casos en que existe una prohibición de una de las peores formas de trabajo infantil, pero esa prohibición no abarca toda la actividad especificada en el Convenio, no comprende a todos los niños tal como se definen en el *artículo 2* del Convenio. En primer lugar, en algunos países la prohibición contenida en las leyes de aplicación del Convenio no alcanza a cubrir todo el espectro de las actividades definidas como las peores formas de trabajo infantil en el *artículo 3* del Convenio. Puede tratarse de leyes que prevén únicamente la trata con fines de explotación sexual (y no de explotación laboral) o que se refieren solamente a la trata transfronteriza (y no a la trata en el ámbito nacional) ¹⁰²⁸. Además, la Comisión ha observado casos en que la prohibición existente se refiere a una de las peores formas de trabajo infantil, pero no aborda concretamente el *quid* de la actividad prohibida. Son ejemplo de ello las leyes que prohíben la posesión o la difusión de pornografía infantil, pero no la *utilización* de un niño para producirla, o las leyes que prohíben el suministro de drogas a menores, pero no prohíben la *utilización* de un niño para la producción o el tráfico de esas drogas ¹⁰²⁹. En segundo lugar, también se plantean dificultades con respecto al ámbito de aplicación en los casos en que la prohibición pertinente no abarca tanto a los niños como a las niñas, sobre todo en lo relativo a la trata y la explotación sexual con fines comerciales ¹⁰³⁰. En esos casos, la Comisión subraya con firmeza que el Convenio se aplica por igual a niños y niñas e insta a los gobiernos en cuestión a que tomen medidas inmediatas para

¹⁰²⁵ *Trabajo infantil*, 1999, *op. cit.*, pág. 98.

¹⁰²⁶ *Art. 8* del Convenio.

¹⁰²⁷ *Actas*, 1999, CIT, 87.^a reunión, Ginebra, 1999, Informe de la Comisión del Trabajo Infantil, párr. 243, págs. 19/49.

¹⁰²⁸ Véanse párrs. 442 a 464 *infra*.

¹⁰²⁹ Véanse párrs. 504 a 537 *infra*.

¹⁰³⁰ Véanse párrs. 442 a 464 y 504 a 537 *infra*.

garantizar que la legislación pertinente proteja a ambos sexos. Por último, las prohibiciones establecidas en cumplimiento del Convenio pueden estar limitadas en función de la edad, en los casos en que las leyes que prohíben las peores formas de trabajo infantil se aplican únicamente a los niños de hasta 14 ó 16 años de edad. En esos casos, la Comisión destaca la importancia de prohibir las peores formas de trabajo infantil para todas las personas menores de 18 años e invita a los gobiernos a adoptar medidas inmediatas a ese respecto.

Cuestiones temáticas

Venta y trata de niños

Definición de venta y trata

442. En el artículo 3, a), del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) se establece que la expresión «las peores formas de trabajo infantil» abarca, entre otras, todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños.

443. Si bien el Convenio núm. 182 no prevé una definición de la venta¹⁰³¹ y la trata de niños¹⁰³², su alcance está limitado a las circunstancias en que los niños son objeto de trata con fines de explotación sexual o laboral, sin el propósito de abarcar cuestiones no relacionadas con las peores formas de trabajo infantil, como la trata con fines de adopción o de transplante de órganos¹⁰³³.

Medidas legislativas

444. En 2005, la Comisión expresó su profunda preocupación por la magnitud del problema de la trata y reconoció que, si bien la eliminación de la pobreza era una condición previa necesaria para erradicar la trata, no era suficiente¹⁰³⁴. Sin embargo, la Comisión observó también que muchos países habían aprobado leyes con el fin de prohibir las peores formas de trabajo infantil y sancionar a los autores, incluida la trata de niños menores de 18 años de edad, después de la adopción del Convenio¹⁰³⁵, lo que

¹⁰³¹ El art. 2, a), del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 2000, define la venta de niños como todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución.

¹⁰³² El art. 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000 (Protocolo de Palermo) establece que por «trata de personas» se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

¹⁰³³ *Trabajo infantil*, op. cit., pág. 60. Véase también *Trabajo infantil*, 1998, op. cit., pág. 52.

¹⁰³⁴ CEACR, Observación general, 2005, Convenio núm. 182.

¹⁰³⁵ Entre los ejemplos más recientes de países que han aprobado leyes adecuadas contra la trata cabe mencionar a Australia – CEACR, solicitud directa, 2010; Bosnia y Herzegovina – CEACR, solicitud directa, 2011; República Centroafricana – CEACR, solicitud directa, 2011; Gambia – CEACR, solicitud directa, 2010; República Islámica del Irán – CEACR, solicitud directa, 2011; Iraq – CEACR, solicitud directa, 2011; Jamaica – CEACR, observación, 2011; Jordania – CEACR, observación, 2011; República Democrática Popular Lao – CEACR, solicitud directa, 2010; Madagascar – CEACR, solicitud directa, 2010; Montenegro – CEACR, solicitud directa, 2010; Panamá – CEACR, solicitud directa, 2011; Suiza – CEACR, solicitud directa, 2010; Tayikistán – CEACR, solicitud directa, 2011, y Túnez – CEACR, solicitud directa, 2010.

refleja un compromiso auténtico de combatir un problema que parece estar aumentando a un ritmo sostenido en algunas partes del mundo ¹⁰³⁶.

Legislación amplia para prohibir la venta y la trata de niños

445. Las normas legales que prohíben la trata son de carácter penal y pueden incluirse en el Código Penal o en el Código del Trabajo de un país o establecerse en una ley que se refiera específicamente a la trata, la explotación o los derechos de los niños. Por ejemplo, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que, en *Mauricio*, la Ley de Protección de la Infancia fue modificada en 2005 para incluir disposiciones que prohibieran todos los casos de trata de niños: en el artículo 13A, 1) se establece que comete un delito toda persona que en forma deliberada e ilícita contrate, transporte, transfiera, albergue o reciba a un niño con fines de explotación, y en el artículo 13A, 7) se indica que el término «explotación» incluye la explotación de niños en la prostitución u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzosos, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud ¹⁰³⁷. La Comisión también ha tomado nota con satisfacción de que, en *Nicaragua*, la promulgación de la ley núm. 641, de noviembre de 2007, por la que se aprobó el nuevo Código Penal, prohíbe la trata de personas con fines de esclavitud o explotación sexual ¹⁰³⁸ y que, en *Tailandia*, la Ley contra la Trata de Personas prohíbe la trata de niños, que se define como el reclutamiento, compra, venta, enajenación, detención, confinamiento o albergue de un menor de 18 años, así como el acto traerlo o enviarlo, con fines de explotación sexual o laboral ¹⁰³⁹.

Prohibición de la trata de niños hasta la edad de 18 años

446. Muchos países han aprobado debidamente una ley de prohibición de la venta y trata de personas menores de 18 años de edad. Por ejemplo, tras haber observado anteriormente que las disposiciones de *Sri Lanka* contra la trata se aplicaban únicamente a los niños menores de 16 años de edad, la Comisión tomó nota con satisfacción de que, en virtud del nuevo artículo 360C, 1), c), de la ley núm. 16 de 2006 (de modificación) del Código Penal, se prohibía la trata de «niños» con el fin de obtener trabajo o servicios forzosos u obligatorios, esclavitud, servidumbre, prostitución u otras formas de explotación sexual, y que en el artículo 360C, 3) se establecía que «niño» era una persona menor de 18 años de edad ¹⁰⁴⁰. De manera similar, tras haber observado que en *Finlandia* e *Irlanda* la legislación que prohibía la trata de niños solamente abarcaba a los niños menores de 15 y 17 años de edad respectivamente, la Comisión posteriormente tomó nota con interés de que ambos países habían modificado sus leyes pertinentes para penalizar la trata de personas menores de 18 años de edad ¹⁰⁴¹.

447. En cambio, la legislación de algunos países no está en conformidad con el Convenio. En efecto, la Comisión ha observado casos en que la legislación no prohíbe la trata de menores de 18 años de edad, o define a los niños como personas menores de la

¹⁰³⁶ G. Nesi, L. Nogler y M. Pertile (ed.: *Child Labour in a Globalized World: A Legal Analysis of ILO Action*, Hampshire, Ashgate Publishing Ltd., 2008, pág. 92.

¹⁰³⁷ *Mauricio* – CEACR, observación, 2008.

¹⁰³⁸ *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰³⁹ *Tailandia* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁴⁰ *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2007.

¹⁰⁴¹ *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Irlanda* – CEACR, solicitud directa, 2007.

edad requerida de 18 años en su legislación contra la trata ¹⁰⁴². En el caso de los países que carecen de una legislación contra la trata que prohíba la trata de personas menores de 18 años de edad, la Comisión subraya que los gobiernos respectivos deberán llenar sus vacíos legislativos con urgencia.

Prohibición de la trata de niños con fines de explotación sexual y laboral

448. Los niños son víctimas de la trata a nivel mundial con fines de explotación sexual comercial y laboral, y un buen número de países han prohibido la venta y la trata de niños con ambos fines. En el *Paraguay*, por ejemplo, si bien el Código Penal prohibía anteriormente la trata internacional de personas sólo con fines de prostitución, la Comisión observó con satisfacción que los nuevos artículos 129b y 129c del Código Penal, incorporados en virtud de la ley núm. 3440/08, también castigan la trata con fines de esclavitud y trabajo forzoso mediante el uso de la fuerza, amenazas, el engaño o artimañas ¹⁰⁴³.

449. Sin embargo, la Comisión también ha observado casos en que la prohibición de la trata no es absoluta, se aplica únicamente cuando se lleva a cabo con fines de explotación sexual ¹⁰⁴⁴ o, en casos aislados, únicamente con fines de explotación laboral ¹⁰⁴⁵. **La Comisión subraya que, en virtud del artículo 3, a) del Convenio, la venta y la trata de niños menores de 18 años debe prohibirse tanto cuando tiene un fin de explotación sexual como laboral** ¹⁰⁴⁶.

Prohibición de la trata de niñas y niños menores de 18 años, teniendo en cuenta la situación especial de las niñas

450. Como el Convenio se aplica claramente a todos los niños menores de 18 años de edad, la prohibición de la trata de niños debe extenderse tanto a los niños como a las niñas. En consecuencia, en *Guyana*, mientras que la Ley de Delitos Penales de 1893 sólo abarcaba la trata de personas del sexo femenino (niñas) con fines de explotación sexual, la Comisión observó posteriormente que la Ley de Lucha contra la Trata de Personas, promulgada en 2005, había previsto medidas amplias para combatir la trata de niños y niñas ¹⁰⁴⁷. En el mismo sentido, la Comisión había observado que el Código Penal de la

¹⁰⁴² Por ejemplo, si bien la Ley de Delitos contra las Personas de 1994 de *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2010, tipifica como delito la trata de un menor de 16 años, aparentemente no existen en el país normas legales que prohíban específicamente la trata de menores de 18 años. Véanse también *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Niger* – CEACR, observación, 2011; *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2011; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁴³ *Paraguay* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁴⁴ Véanse, por ejemplo, *Argelia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Angola* – CEACR, observación, 2011; *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Dominica* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁴⁵ *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁴⁶ *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010. Además, la Comisión ha tomado nota con interés de que las leyes que prohíben la trata de niños abarcan tanto la explotación sexual como la explotación laboral; *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Suriname* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁴⁷ *Guyana* – CEACR, solicitud directa, 2007.

República de Corea sólo abarcaba la trata de mujeres con fines de explotación sexual¹⁰⁴⁸. Posteriormente, la Comisión tomó nota de que el artículo 29 de la Ley de Bienestar Infantil prohibía el acto de comercialización de niños (definidos como los menores de 18 años), y que el artículo 18 de la Ley para el Castigo de los Actos de Organización del Tráfico Sexual prohíbe la trata de seres humanos con fines sexuales, cualquiera sea el género o la edad de la víctima.

451. Sin embargo, en algunos casos, la Comisión ha observado que la legislación abarca la trata de mujeres y niñas, pero no de niños¹⁰⁴⁹. ***Por consiguiente, la Comisión recuerda que el artículo 3, a), exige la adopción de disposiciones que prohíban la venta y la trata de niños y niñas menores de 18 años de edad, y subraya que deben adoptarse medidas inmediatas para garantizar que la legislación pertinente brinde protección a las personas de ambos sexos.***

452. No obstante, es importante señalar que, si bien la prohibición de la trata de niños debe extenderse a niños y niñas, en la práctica este problema afecta a un mayor número de niñas. Esto puede suceder especialmente en los casos de trata de niños con fines de explotación sexual o para tareas domésticas. En esos casos, la Comisión subraya que los Estados Miembros deben adoptar medidas que tengan en cuenta la especial situación de las niñas, de conformidad con el *artículo 7, párrafo 2, e)*, del Convenio, y proteger a las niñas de las peores formas de trabajo infantil, incluida la trata de niñas con fines de explotación sexual o laboral¹⁰⁵⁰.

Prohibición de la trata de niños a nivel transfronterizo y en el plano interno

453. Los Estados Miembros pueden ser países de origen, de tránsito y de destino para la venta y la trata de niños¹⁰⁵¹. Por consiguiente, en muchos Estados Miembros la prohibición de la trata de niños se aplica tanto a la trata transfronteriza como a la trata interna. Por ello, en el caso del *Brasil*, la Comisión tomó nota con satisfacción de la aprobación de la ley núm. 11106, de 2005, que modificó el Título VI, Capítulo V, del Código Penal, relativo al reclutamiento y la trata de personas, y a partir de ese momento prohibió la trata de personas tanto a nivel internacional como en el plano interno¹⁰⁵².

454. Sin embargo, en algunos países, la prohibición de la trata de niños se aplica únicamente a la trata transfronteriza. La Comisión considera que esto resulta particularmente problemático cuando hay un nivel considerable de trata nacional o interna dentro del país¹⁰⁵³. ***Por lo tanto, pide a los gobiernos respectivos que adopten las medidas necesarias para prohibir la venta y la trata de todos los niños menores de***

¹⁰⁴⁸ *República de Corea* – CEACR, solicitud directa, 2007.

¹⁰⁴⁹ Véanse, por ejemplo, *Dominica* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Papua Nueva Guinea* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁵⁰ Véanse, por ejemplo, *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2009; *Georgia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁵¹ Véanse, por ejemplo, *China* – CEACR, observación, 2011; *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011; *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Pakistán* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁵² *Brasil* – CEACR, observación, 2008.

¹⁰⁵³ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, observación, 2011; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

18 años de edad con fines de explotación sexual y laboral dentro de sus territorios, así como hacia o desde sus países.

Cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación relativa a la venta y la trata de niños

455. Si bien la trata con fines de explotación sexual está relacionada más frecuentemente con la prostitución, la trata con fines de explotación laboral puede abarcar muchas prácticas, como la servidumbre doméstica ¹⁰⁵⁴, la servidumbre por deudas ¹⁰⁵⁵, la venta ambulante forzosa ¹⁰⁵⁶, la mendicidad forzosa impuesta por instructores religiosos, es decir, el uso de niños *talibés* ¹⁰⁵⁷, la utilización de niños como jinetes de camellos ¹⁰⁵⁸ y el trabajo en la agricultura ¹⁰⁵⁹. La Comisión ha señalado una serie de casos en los que, a pesar de la amplitud de su legislación, los países tienen en la práctica graves problemas de trata de niños. Esta situación puede derivarse de varios factores.

Falta de cumplimiento efectivo de la legislación contra la trata

456. Con frecuencia, el problema de la trata de niños puede derivarse de una falta de cumplimiento efectivo de la legislación, ya sea debido a la falta de recursos o al número escaso de procedimientos legales iniciados y condenas pronunciadas ¹⁰⁶⁰. En esos casos, la Comisión ha expresado su preocupación y ha pedido a los gobiernos que tomen medidas para garantizar la aplicación efectiva de su legislación y para proporcionar información sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes que prohíben la trata de niños, con inclusión, en particular, de estadísticas sobre el número y la índole de las infracciones denunciadas, las investigaciones, los enjuiciamientos, las condenas y las penas impuestas ¹⁰⁶¹. Por ejemplo, la Comisión tomó nota con preocupación del número elevado y creciente de niños que eran víctimas de explotación sexual y trata y la falta de uniformidad en el cumplimiento de la ley en *Colombia*, pero posteriormente observó que el Gobierno había intensificado sus esfuerzos para hacer cumplir la ley contra los autores del delito de trata. En consecuencia, en 2008 las autoridades colombianas iniciaron 159 investigaciones en materia de trata, 20 procedimientos judiciales y dictaron

¹⁰⁵⁴ Véanse, por ejemplo, *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Congo* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰⁵⁵ Véanse, por ejemplo, *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Pakistán* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁵⁶ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011, y *Liberia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁵⁷ Véanse, por ejemplo, *Mauritania* – CEACR, observación, 2010; *Níger* – CEACR, observación, 2011, y *Senegal* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁵⁸ Véanse, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2011; *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2010; *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰⁵⁹ Véanse, por ejemplo, *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011; *Kirguistán* – CEACR, observación, 2011, y *Malí* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰⁶⁰ La cuestión de la aplicación efectiva del Convenio está normalmente comprendida en el *art. 7, párr. 1*, relativo a las sanciones. No obstante, en los siguientes países, la Comisión ha analizado paralelamente tanto la legislación de los Estados Miembros sobre la trata de niños, y la aplicación efectiva de sus sanciones: *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2009; *Senegal* – CEACR, observación, 2011, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁶¹ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011; *Belice* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Filipinas* – CEACR, observación, 2010; *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2010; *Togo* – CEACR, observación, 2011, y *Ucrania* – CEACR, observación, 2010.

16 sentencias, en las que los autores del delito de trata fueron condenados a penas de prisión de entre 4 años y medio y 14 años ¹⁰⁶².

Complicidad de funcionarios públicos

457. La Comisión también manifestó su preocupación por los casos de denuncias de complicidad de funcionarios públicos en la trata de niños ¹⁰⁶³. La Comisión expresa su profunda preocupación por estas prácticas y, en consecuencia exhorta a los gobiernos en cuestión a que intensifiquen sus esfuerzos y fortalezcan la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para garantizar que los responsables de la trata de seres humanos, y los funcionarios públicos cómplices, sean llevados ante la justicia y se les impongan penas suficientemente efectivas y disuasorias.

Medidas programáticas

458. Como en el caso de cualquiera de las peores formas de trabajo infantil, los Estados Miembros tienen la obligación, conforme al artículo 7, párrafo 2, del Convenio, de adoptar medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de erradicar urgentemente la venta y la trata de niños con fines de explotación sexual y laboral. En el caso de la venta y la trata, esto es especialmente importante ya que muchos países han adoptado el marco legislativo apropiado pero el problema de la trata sigue siendo difícil de combatir en la práctica y requiere, entre otras medidas, una cooperación transfronteriza.

Respuesta de la OIT a la trata de niños para utilizarlos como jinetes de camellos en Qatar

De hecho, solamente un enfoque holístico de la lucha contra la trata de niños puede dar el resultado deseado de erradicar este problema. Así lo ilustra el caso de Qatar, donde las medidas legislativas, prácticas y de rehabilitación adoptadas por el Gobierno han permitido erradicar del país la trata de niños para ser utilizados como jinetes de camellos ¹. La Comisión tomó nota de que, antes de la aprobación de la ley núm. 22, de mayo de 2005, relativa a la importación, el empleo, la capacitación y la participación de niños en carreras de camellos, había entre 200 y 300 niños de 6 a 13 años de edad (todos ellos del Sudán) que eran utilizados en carreras de camellos, con el riesgo de sufrir heridas graves. Actualmente la Comisión toma nota con satisfacción que, desde la promulgación de la ley núm. 22 de 2005 y la adopción de una serie de medidas prácticas, los propietarios de camellos ya no han recurrido al uso de niños como jinetes. En particular, el Gobierno comenzó a fabricar robots para sustituir a los jinetes de camellos, y esos robots han adquirido tanta popularidad que hasta los dueños de camellos de otros países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, como los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Omán los están adquiriendo. El Gobierno también ha adoptado una serie de medidas de rehabilitación para ayudar a los niños que han sido

¹⁰⁶² Colombia – CEACR, solicitud directa, 2011. Otros resultados positivos similares se observaron en Azerbaiyán – CEACR, solicitud directa, 2011, y Costa Rica – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁶³ Por ejemplo, en México – CEACR, observación, 2011, no se dictaron sentencias de condena contra los funcionarios corruptos en 2008, aunque algunos funcionarios de inmigración, funcionarios de la Procuraduría General de la República y oficiales militares fueron detenidos por su presunta participación en delitos de trata, y las autoridades federales, estatales o locales no comunicaron en 2008 ninguna sentencia de condena contra autores de delitos de trata. Véanse también Kirguistán – CEACR, observación, 2011; Papua Nueva Guinea – CEACR, observación, 2011; Paraguay – CEACR, observación, 2011; Togo – CEACR, observación, 2011, y Turquía – CEACR, observación, 2011. En Argentina – CEACR, observación, 2011, tras haber observado denuncias de corrupción en las fuerzas policiales y la participación directa de funcionarios de la policía en actividades delictivas relacionadas con la trata de personas, la Comisión tomó nota con interés de que, a partir de la entrada en vigor de la Ley núm. 26364, de 2008, sobre Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, y hasta el 31 de julio de 2010, se había llevado a cabo un total de 590 allanamientos, 583 personas fueron detenidas y se prestó asistencia a 921 víctimas, entre ellas 204 menores de 18 años de edad.

utilizados como jinetes de camellos y proporcionarles tratamiento médico para los problemas de salud o heridas que hayan sufrido, antes de enviarlos de regreso a su país, es decir, el *Sudán*. La Comisión considera que las informaciones de *Qatar* en cuanto al uso de robots como jinetes de camellos es un caso de buena práctica.

¹ *Qatar* – CEACR, observación, 2007. Análogamente, en los *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, observación, 2010, la Comisión tomó nota con satisfacción de que el art. 1 de la ley federal núm. 51 de 2006 define y prohíbe la trata de personas y de que una oficina de nivel ejecutivo puso en práctica varias medidas para solucionar el problema del empleo de niños como jinetes de camellos, un acuerdo celebrado con el UNICEF en 2007, en virtud del cual se estableció un programa para rehabilitar y repatriar a su país de origen a los niños jinetes (programa Emiratos Árabes Unidos/UNICEF), en cooperación con los Gobiernos de *Bangladesh*, *Mauritania*, el *Pakistán* y el *Sudán*, con miras a liberar a los niños vendidos a los Emiratos Árabes Unidos para ser utilizados como jinetes en las carreras de camellos, y para rehabilitarlos, repatriarlos a sus países y reintegrarlos en sus comunidades. La Comisión tomó nota con interés de que, hasta 2008, 3.778 niños habían sido retirados del trabajo como jinetes de camellos (879 de *Bangladesh*, 465 de *Mauritania*, 1.303 del *Pakistán* y 1.131 del *Sudán*), y de que el Gobierno había pagado aproximadamente 8.414.900 dólares de los Estados Unidos como indemnización monetaria a los niños víctimas de ese tipo de trabajo.

Programas y planes de acción nacionales contra la trata

459. Un número importante de Estados Miembros han adoptado sus propias medidas efectivas y con plazos determinados, incluso mediante la ejecución de programas o planes de acción nacionales ¹⁰⁶⁴. En *Dinamarca*, por ejemplo, se aprobó un Plan de acción para combatir la trata de seres humanos para el período 2007-2010, centrado en cuatro esferas de acción: el fortalecimiento de las actividades de investigación dirigidas a identificar y enjuiciar a los responsables de la trata; el apoyo a las víctimas de la trata mediante el mejoramiento de los servicios sociales; la prevención de la trata de seres humanos mediante la restricción de la demanda, y un mayor conocimiento de estas cuestiones por parte de la población y la prevención de la trata de seres humanos mediante una mejor cooperación internacional ¹⁰⁶⁵. En *Viet Nam*, el Plan de acción nacional para combatir el delito de trata de niños y mujeres tuvo por objeto organizar programas masivos de sensibilización y otras medidas a distintos niveles con el fin de prevenir y reducir la incidencia de la trata de mujeres y niños para 2010 ¹⁰⁶⁶.

460. Otras medidas son, evidentemente, el acceso a la enseñanza básica gratuita ¹⁰⁶⁷, así como la organización de reuniones entre las autoridades competentes encargadas de combatir la trata de seres humanos para evaluar las estrategias penales en ese ámbito ¹⁰⁶⁸; programas y talleres de capacitación para los funcionarios encargados de dar apoyo a las víctimas, los funcionarios de protección de la infancia, asistentes sociales de jóvenes, maestros, estudiantes, fiscales y jueces, y diversos organismos encargados de hacer cumplir la ley ¹⁰⁶⁹; actividades de concientización ¹⁰⁷⁰; fondos de asistencia del

¹⁰⁶⁴ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011; *Argentina* – CEACR, observación, 2011; *China* – CEACR, observación, 2011; *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Malasia* – CEACR, observación, 2011; *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁶⁵ *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁶⁶ *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁶⁷ El Convenio exige que se dé acceso a la enseñanza básica gratuita, como uno de los medios más eficaces de evitar la participación de niños en las peores formas de trabajo infantil. Este principio se examina en los párrs. 563 a 588 *infra*. Sin embargo, en algunos países los gobiernos han adoptado específicamente medidas educativas como medio principal de prevención de la trata de niños, como en *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁶⁸ Véase, por ejemplo, *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2007.

¹⁰⁶⁹ Véanse, por ejemplo, *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2011.

Estado¹⁰⁷¹; asistencia consular¹⁰⁷²; líneas telefónicas especiales¹⁰⁷³; fortalecimiento de la reglamentación y medidas de control fronterizas y de visados¹⁰⁷⁴; y cooperación e intercambio de información con organizaciones o grupos encargados de los derechos humanos, como el UNICEF, el PNUD, otros organismos de las Naciones Unidas¹⁰⁷⁵, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) u organizaciones no gubernamentales.

461. Un número considerable de países ha establecido también refugios o centros de crisis para niños víctimas de la trata¹⁰⁷⁶. Por lo general, estos centros prestan servicios sociales con el fin de satisfacer las necesidades cotidianas y preparar la inserción social de los niños que han sido víctimas de violencia y trata. Esos servicios pueden incluir asistencia letrada, ayuda médica y psicológica, asesoramiento, apoyo financiero material para necesidades personales, asistencia para la repatriación, servicios de renovación de documentos de identificación personal, capacitación profesional o educación y un lugar de residencia seguro.

Colaboración de la OIT/IPEC

Programas de duración determinada de la OIT/IPEC

462. En muchos casos, se pusieron en práctica medidas efectivas y con plazo determinado con la colaboración de la OIT/IPEC¹⁰⁷⁷, incluida la ejecución de programas amplios de duración determinada¹⁰⁷⁸. Por ejemplo, en *Camboya*, el proyecto OIT/IPEC «Prevención de la trata de niños y mujeres a nivel de la comunidad en Camboya y Viet Nam» tenía por objeto dotar a las comunidades de la capacidad necesaria para prevenir la trata de niños y mujeres en un total de seis provincias de Camboya, mediante la adopción de medidas preventivas integrales contra la trata de niños y mujeres en el plano de las comunidades locales, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad a la trata¹⁰⁷⁹. La Comisión ha tomado nota con interés de que, como resultado de este proyecto, se brindó educación no formal y formación profesional a 1.454 niños; 18.670 se beneficiaron con

¹⁰⁷⁰ Véanse, por ejemplo, *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011, y *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁷¹ Véanse, por ejemplo, *Georgia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Tailandia* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁷² Véase, por ejemplo, *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁷³ Véanse, por ejemplo, *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁷⁴ Véanse, por ejemplo, *Australia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Canadá* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁷⁵ Véanse, por ejemplo, *Kirguistán* – CEACR, observación, 2011; *Malawi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Suriname* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁷⁶ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bulgaria* – CEACR, observación, 2011; *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Gabón* – CEACR, observación, 2011; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Israel* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Japón* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kirguistán* – CEACR, observación, 2011; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁷⁷ Véanse, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011; *Ecuador* – CEACR, observación, 2009; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁷⁸ Véanse, por ejemplo, *Brasil* – CEACR, observación, 2010; *Indonesia* – CEACR, observación, 2011, y *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁷⁹ *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2009.

las actividades de sensibilización sobre prevención de la trata y migración en condiciones seguras; y 379 niños fueron incorporados en el sistema de enseñanza formal.

Proyectos regionales de la OIT/IPEC

463. La OIT/IPEC también ha tenido resultados satisfactorios en la ejecución de programas regionales con la colaboración de varios países ¹⁰⁸⁰. Por ejemplo, nueve países de la región de África Occidental (*Benin, Burkina Faso, Camerún, Côte d'Ivoire, Gabón, Ghana, Malí, Nigeria y Togo*), en los cuales los interlocutores sociales estaban particularmente preocupados por el problema de la trata de niños ¹⁰⁸¹, participaron en el programa subregional OIT/IPEC para combatir la trata de niños en África Occidental y Central (LUTRENA), que comenzó en 2001. En el contexto del programa LUTRENA de la OIT/IPEC, se reforzó la legislación nacional destinada a combatir la trata de niños y para obtener la prohibición efectiva de la trata y se llevaron a cabo campañas de sensibilización entre los grupos de alto riesgo y sus comunidades, así como para el público en general, con el objetivo de establecer sistemas de vigilancia. En *Burkina Faso*, por ejemplo, la Comisión observó con interés de que 716 niños habían sido interceptados y devueltos a sus familias con el apoyo de los interlocutores sociales, técnicos y financieros, incluidos los comités de vigilancia, y estos niños fueron inscriptos en talleres y diversos centros de formación profesional o reincorporados al sistema escolar ¹⁰⁸². En *Togo*, la acción directa emprendida a favor de los niños y sus familias entre 2001 y 2007 tuvo como resultado el retiro de 4.038 niños de la trata y la reinserción en el sistema escolar de 173 niños librados de esta forma de trabajo infantil, que es una de las peores ¹⁰⁸³. Además, se han establecido cuatro refugios transitorios para niños liberados de la trata, se ha creado un centro para albergar y remitir niños extraídos de la trata y han entrado en funcionamiento 165 comités de vigilancia en pequeñas comunidades urbanas.

Prevalencia de la trata de niños en la práctica

464. En cambio, algunos países no han elaborado medidas eficaces y con plazo determinado para la protección de los niños contra la trata ¹⁰⁸⁴, o han adoptado algunas medidas e iniciativas que han resultado ser inadecuadas, insuficientes o que no han sido aplicadas correctamente, especialmente a la luz de la gravedad del problema de la trata ¹⁰⁸⁵. Por ejemplo, son motivo de preocupación los casos en que se descubre que los

¹⁰⁸⁰ Entre los proyectos regionales de la OIT/IPEC cabe mencionar el de «Reducción de la explotación laboral de niños y mujeres: la lucha contra la trata en la subregión del Gran Mekong» (proyecto Mekong), que abarca a *Cambodia, China, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam* (véanse, por ejemplo, *China* – CEACR, observación, 2011; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Tailandia* – CEACR, observación, 2011, y *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2006), así como el proyecto subregional titulado «Contribución a la prevención y eliminación de la explotación sexual infantil con fines comerciales en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana» (véanse, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011; *Guatemala* – CEACR, observación, 2009, y *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011).

¹⁰⁸¹ CEACR, Observación general, 2005, *Convenio núm. 182*.

¹⁰⁸² *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2009.

¹⁰⁸³ *Togo* – CEACR, observación, 2011. Véanse también *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011; *Gabón* – CEACR, observación, 2009; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Malí* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰⁸⁴ Véanse, por ejemplo, *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Haití* – CEACR, observación, 2011; *República Islámica del Irán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Omán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁸⁵ Véanse, por ejemplo, *Argelia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Antigua y Barbuda* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bahrein* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011; *Etiopía* –

niños víctimas de venta y trata con fines de explotación sexual o laboral son residentes indocumentados o ilegales y son deportados poco tiempo después de ser detenidos ¹⁰⁸⁶. ***La Comisión debe expresar su preocupación por estas situaciones y subraya que los gobiernos en cuestión deben tomar medidas inmediatas y eficaces para impedir la trata de niños y/o para liberar y rehabilitar a los niños que han sido víctimas de trata recurriendo a medidas como la repatriación, la reunificación de las familias y el apoyo adecuado, en cooperación con el país de origen del niño.***

Trabajo forzoso

Trabajo de los niños en régimen de servidumbre ¹⁰⁸⁷

465. El artículo 3, a), del Convenio, al enumerar las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, identifica concretamente a la servidumbre por deudas como una de las peores formas de trabajo infantil. Esta forma abarca varias situaciones, entre ellas el caso de los niños que son vendidos por sus padres para ser sometidos a servidumbre ¹⁰⁸⁸, el del progenitor que está sometido a una servidumbre por deudas y el niño no tiene otra opción que trabajar con sus padres ¹⁰⁸⁹, y el de los niños que son utilizados para resolver controversias financieras y son enviados por sus familias a pagar una deuda con trabajo ¹⁰⁹⁰.

Legislación que prohíbe el trabajo de los niños en régimen de servidumbre

466. En varios Estados Miembros existen prohibiciones constitucionales o legislativas contra el trabajo forzoso de los niños que pueden abarcar el trabajo en régimen de servidumbre. Además, algunos Estados han considerado específicamente la cuestión del trabajo en régimen de servidumbre en su legislación. Por ejemplo, en *Filipinas*, la Ley de Protección Especial contra el Abuso, la Explotación y la Discriminación de los Niños prohíbe la servidumbre por deudas y la servidumbre de niños menores de 18 años ¹⁰⁹¹. El Código Penal de *Australia* también prohíbe expresamente la servidumbre por deudas, y el delito se considera agravado cuando la víctima es menor de 18 años de edad ¹⁰⁹². Algunos países han adoptado leyes específicas sobre la abolición del trabajo en régimen de servidumbre. Por ejemplo, el Gobierno de la India indicó en el informe que presentó en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, que había aprobado la Ley (de abolición) del Sistema de Trabajo en Régimen de Servidumbre en 1976, y en el Informe Global de 2010 se indica que este fue el primer país del Asia Meridional que aprobó legislación contra el trabajo en régimen de servidumbre ¹⁰⁹³. ***Sin embargo, en algunos***

CEACR, solicitud directa, 2010; *Grecia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mozambique* – CEACR, observación, 2010; *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, observación, 2010; *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2010; *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Uzbekistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁸⁶ Véanse, por ejemplo, *Omán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2010, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁰⁸⁷ Para una definición y un análisis completo de la servidumbre por deudas, incluido el trabajo realizado por adultos en régimen de servidumbre, véase el Estudio General de 2007, *op. cit.*, párr. 71.

¹⁰⁸⁸ Véase, por ejemplo, *Filipinas* – CEACR, observación, 2006.

¹⁰⁸⁹ Véase, por ejemplo, *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2009.

¹⁰⁹⁰ Véase, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, observación, 2010.

¹⁰⁹¹ *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹⁰⁹² Arts. 271.8 y 271.9 del Código Penal de 1995. *Australia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁹³ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil, op. cit.*, párr. 85.

países, la prohibición específica del trabajo en régimen de servidumbre no abarca a todas las personas menores de 18 años¹⁰⁹⁴. ***En esos casos, la Comisión invita a los gobiernos interesados a que adopten modificaciones en la legislación pertinente que prohíbe la servidumbre por deudas de todos los niños menores de 18 años, como cuestión urgente.***

Cuestiones relacionadas con la aplicación de la prohibición del trabajo de niños en régimen de servidumbre

467. El problema del trabajo de los niños en régimen de servidumbre se plantea frecuentemente en la práctica, cuando el uso ilícito del trabajo de los niños en régimen de servidumbre persiste, a pesar de la legislación que prohíbe dicha práctica. Por lo tanto, para enfrentar este fenómeno es necesario hacer cumplir efectivamente la legislación, y las iniciativas en este aspecto incluyen los comités de vigilancia de distrito en el *Pakistán*, constituidos con el fin de vigilar la aplicación de la Ley (de abolición) del Sistema de Trabajo en Régimen de Servidumbre de 1992, y la Unidad de grupos vulnerables en la *República Democrática Popular Lao*, creada para intervenir en cuestiones relacionadas con los niños vulnerables, incluido el trabajo de los niños en régimen de servidumbre¹⁰⁹⁵. Sin embargo, en varios países, los mecanismos de vigilancia y lucha contra el trabajo de los niños en régimen de servidumbre no han sido eficaces¹⁰⁹⁶. En esos casos, la Comisión pone énfasis en que los gobiernos en cuestión deben redoblar sus esfuerzos para fortalecer la capacidad de los funcionarios competentes encargados de hacer cumplir la ley, para velar por la aplicación efectiva de la legislación que prohíbe esta forma de trabajo infantil.

Iniciativas programáticas complementarias para combatir el trabajo de los niños en régimen de servidumbre

468. La Comisión considera que la aplicación efectiva de las disposiciones legislativas pertinentes debería complementarse con medidas programáticas para evitar que los niños trabajen en régimen de servidumbre, así como para lograr la rehabilitación e inserción social de los niños liberados de esta forma de trabajo infantil. En *Nepal*, después de la abolición del sistema de *kamaiyas*¹⁰⁹⁷ mediante una declaración oficial del Parlamento en 2000, el Gobierno lanzó un proyecto junto con la OIT/IPEC, titulado «Eliminación sostenible del trabajo en régimen de servidumbre», cuyo objetivo era rehabilitar a los *kamaiyas* liberados. La Comisión ha tomado nota con interés de que, en el marco de este proyecto, se impidió que 5.554 niños trabajaran en régimen de servidumbre y se les prestó apoyo educativo, y 1.232 niños fueron liberados del trabajo en régimen de servidumbre y recibieron educación no formal, al tiempo que se prestó apoyo a esas familias para la generación de ingresos¹⁰⁹⁸. La Comisión considera que la rehabilitación

¹⁰⁹⁴ Por ejemplo, en *Bangladesh*, la Ley del Trabajo de 2006 prohíbe la servidumbre por deudas, pero sólo respecto de los niños menores de 14 años. Véase *Bangladesh* – CEACR, solicitud directa, 2011. No obstante, la Comisión ha tomado nota de la indicación del Gobierno de que está elaborando propuestas para armonizar el artículo del Código del Trabajo de 2006 con el art. 3, a), del Convenio.

¹⁰⁹⁵ *Pakistán* – CEACR, observación, 2011, y *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁰⁹⁶ Por ejemplo, en el *Pakistán*, pese a la creación de los Comités de Vigilancia de Distrito, el trabajo en régimen de servidumbre continúa afectando a los niños más pobres y vulnerables. La Comisión también ha tomado nota de las denuncias de actos graves de corrupción en los mencionados Comités, y de que la policía carece del personal, la capacitación y el equipo necesarios para enfrentar a los guardias armados de los terratenientes para liberar a las personas que trabajan en régimen de servidumbre. Véase, *Pakistán* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁹⁷ Un sistema tradicional de trabajo en régimen de servidumbre empleado en el sur de *Nepal*.

¹⁰⁹⁸ *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2010.

debería incluir también iniciativas en materia de enseñanza, de conformidad con el artículo 7, párrafo 2, c), del Convenio. Un ejemplo positivo es el *Estado Plurinacional de Bolivia*, donde la Comisión ha observado con interés que se crearon diez centros de educación en seis campamentos en el municipio de Bermejo ¹⁰⁹⁹.

Trabajo doméstico infantil forzoso

469. Otra forma de trabajo forzoso que afecta especialmente a los niños es el trabajo forzoso en el contexto del servicio doméstico ¹¹⁰⁰. Hay en el mundo muchos niños que trabajan en el servicio doméstico ¹¹⁰¹ y algunos de los que trabajan en ese sector son explotados en condiciones que pueden calificarse de trabajo forzoso. Entre ellos se encuentran los niños que son obligados a trabajar sin remuneración en horarios prolongados y que tienen restringida su libertad de circulación ¹¹⁰², los niños que son objeto de trata para destinarlos al servicio doméstico ¹¹⁰³ y los niños que son vendidos por sus padres para trabajar en el servicio doméstico ¹¹⁰⁴, además de los niños sometidos a diversos sistemas tradicionales de servidumbre doméstica ¹¹⁰⁵.

Protección de los niños contra el trabajo doméstico forzoso mediante medidas legislativas

470. La legislación puede desempeñar un papel importante en la protección de los niños contra el trabajo doméstico forzoso. En algunos países, la prohibición relativa al trabajo forzoso establece expresamente que la prohibición se aplica a los trabajadores domésticos. Por ejemplo, en el artículo 15 del Código del Trabajo de 1997 de *Camboya* se establece que el trabajo forzoso u obligatorio está prohibido, incluso para los trabajadores domésticos o sirvientes del hogar ¹¹⁰⁶. El trabajo infantil forzoso en el servicio doméstico puede combatirse mediante una reglamentación eficaz del servicio doméstico, que incluya las prácticas de contratación y las condiciones de trabajo. Por ejemplo, la Comisión tomó nota con satisfacción de la aprobación en *Nicaragua* de la Ley núm. 666, de 2008, sobre Trabajadores del Servicio del Hogar, que reforma el Código del Trabajo para otorgar mayor protección a los jóvenes que trabajan en el servicio doméstico, especificando las condiciones de contratación y de trabajo, así como las sanciones aplicables en caso de abusos ¹¹⁰⁷. Además, la Comisión ha observado que

¹⁰⁹⁹ *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2009.

¹¹⁰⁰ La Comisión también ha subrayado el carácter potencialmente peligroso del trabajo doméstico infantil, véanse párrs. 540 a 558 *infra*.

¹¹⁰¹ Se estima que, hasta el año 2008, 15,5 millones de niños trabajaban en el servicio doméstico en todo el mundo, de acuerdo con información del IPEC/SIMPOC. Véase *Domestic work, Policy brief: Global and regional estimates on domestic workers* (Ginebra, OIT, 2011), pág. 9.

¹¹⁰² Véase, por ejemplo, *Haití* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁰³ Véanse, por ejemplo, *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011, y *Mali* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁰⁴ Por ejemplo, la Comisión ha tomado nota de lo indicado por la Confederación Sindical Internacional (CSI), de que en *Marruecos*, el trabajo doméstico de los niños se realiza en condiciones de servidumbre, y los padres venden a sus hijos para que trabajen en el servicio doméstico. Véase *Marruecos* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁰⁵ Como la práctica de «adoptar» a un niño para que trabaje en el servicio doméstico en *Papua Nueva Guinea* (véase *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011) y el sistema de criadazgo en el *Paraguay* (véase *Paraguay* – CEACR, observación, 2011).

¹¹⁰⁶ *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹¹⁰⁷ *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010.

algunos Estados han optado por establecer la prohibición absoluta del trabajo infantil en el servicio doméstico ¹¹⁰⁸.

471. *A pesar de que ha habido algunos cambios positivos en este aspecto, en varios países siguen existiendo importantes vacíos legislativos, que permiten que continúe la explotación de los trabajadores domésticos menores de edad* ¹¹⁰⁹. *En esos casos, la Comisión recuerda a los gobiernos interesados que el trabajo forzoso de los niños empleados en el servicio doméstico constituye una de las peores formas de trabajo infantil. Expresa su grave preocupación ante la continua explotación económica y sexual de que son víctimas los trabajadores domésticos menores de edad, y considera que se deben aprobar leyes nacionales que prohíban esta práctica, como cuestión de urgencia.*

Cuestiones relacionadas con la aplicación de la prohibición del trabajo doméstico infantil forzoso

El trabajo doméstico forzoso continúa a pesar de las prohibiciones legislativas

472. La Comisión ha observado casos en que la legislación, si bien se encuentra en conformidad con el Convenio, no ha sido suficiente para combatir la práctica de utilizar niños en el trabajo doméstico forzoso ¹¹¹⁰. En esos casos, la Comisión insta a los gobiernos en cuestión a que adopten medidas inmediatas y eficaces para asegurar que los niños que son víctimas del trabajo doméstico forzoso gocen de la protección que les otorga la legislación nacional, y que las personas responsables de esta forma extrema de trabajo infantil sean sometidas a juicio y que se impongan sanciones eficaces y suficientemente disuasorias en la práctica.

Consideración de la situación especial de las trabajadoras domésticas menores de edad

473. En todo el mundo, el trabajo doméstico infantil es realizado mayoritariamente por niñas, que pueden ser aisladas con facilidad y que gozan de poca protección o apoyo social ¹¹¹¹. Debido a ese aislamiento, la Comisión ha observado que puede ser sumamente difícil ponerse en contacto con las niñas empleadas en el trabajo doméstico, y que esas niñas son particularmente vulnerables a la agresión física y sexual ¹¹¹². La

¹¹⁰⁸ Véanse, por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa 2011; *Brasil* – CEACR, observación, 2010, y *Colombia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹⁰⁹ En *Filipinas*, el trabajo doméstico se prohíbe solamente a los niños menores de 15 años, aunque los adolescentes de entre 15 y 18 años de edad siguen siendo empleados en el servicio doméstico en condiciones similares al trabajo forzoso. Véase *Filipinas* – CEACR, observación, 2010. En el caso de *Bangladesh*, si bien el Gobierno está preparando una directriz sobre el trabajo doméstico, el trabajo doméstico infantil no está prohibido por la ley, aunque un gran número de niños trabajan en el servicio doméstico, en horarios prolongados y sin remuneración. Véase *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011.

¹¹¹⁰ Por ejemplo, en el *Paraguay*, si bien el sistema de criadazgo (en virtud del cual los niños viven y trabajan en las casas de otras personas a cambio de alojamiento, comida y educación básica, a veces en situaciones análogas a la servidumbre) se prohibió de conformidad con el decreto núm. 4951, de 22 de marzo de 2005, la práctica persiste en el país. Véase *Paraguay* – CEACR, observación, 2011. Además, en el *Togo*, si bien la legislación nacional prohíbe el trabajo forzoso, y el trabajo doméstico se considera peligroso para las personas menores de 18 años de edad, el trabajo doméstico infantil se sigue realizando en condiciones similares al trabajo forzoso en el país. Véase *Togo* – CEACR, observación, 2011.

¹¹¹¹ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párr. 258.

¹¹¹² Por ejemplo, en *Marruecos*, la Comisión tomó nota de lo señalado por la CSI de que había aproximadamente 50.000 niños, principalmente niñas, empleados en el servicio doméstico. De esa cantidad, alrededor de

Comisión expresa su profunda preocupación por la situación de esas niñas. Al abordar el trabajo doméstico infantil realizado en condiciones análogas a la esclavitud, la Comisión considera que es fundamental tener en cuenta la situación especial de las niñas, en este grupo se encuentra la mayoría de las víctimas que constituye una de las peores formas de trabajo infantil.

Medidas programáticas para llegar a los niños que son víctimas del trabajo doméstico forzoso

474. Dado que la legislación que rige el trabajo doméstico infantil forzoso no siempre es eficaz, las medidas programáticas son fundamentales para impedir el empleo de niños en esta actividad, que es una de las peores formas de trabajo infantil, y liberarlos de ella.

La función de los planes de acción nacionales en la lucha contra el trabajo doméstico infantil forzoso

475. Con frecuencia se adoptan medidas programáticas para hacer frente al trabajo doméstico infantil forzoso dentro del contexto de estrategias nacionales más amplias. Por ejemplo, en *Uganda* se llevaron a cabo planes de acción en el marco del Plan nacional de acción para eliminar el trabajo infantil, cuyo objetivo es tanto prevenir (especialmente mediante la educación y la capacitación) como retirar y rehabilitar a los niños empleados en el trabajo doméstico¹¹¹³. De manera similar, los planes de acción nacionales de lucha contra el trabajo infantil en el *Ecuador* y *Swazilandia*¹¹¹⁴ incluyen medidas para combatir el trabajo doméstico de los niños en condiciones de explotación.

El papel de los proyectos de la OIT/IPEC

476. La Comisión desea destacar el papel que desempeñan los proyectos de la OIT/IPEC en cuanto a llegar a los niños empleados en el servicio doméstico. Por ejemplo, la Comisión ha observado que durante la fase II del proyecto de la OIT/IPEC titulado «Apoyo al Plan de acción nacional y a la preparación del **Programa de duración determinada** para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil» en *Indonesia*, se evitó que 1.213 niños fueran empleados en el servicio doméstico infantil, y se prestaron servicios de rehabilitación e inserción social a 127 niños anteriormente empleados como trabajadores domésticos¹¹¹⁵. Otros proyectos de la OIT/IPEC que se han llevado a cabo para beneficiar a los trabajadores domésticos menores de edad son el programa titulado «Prevención y eliminación de la explotación del trabajo doméstico infantil mediante la educación y la capacitación en el África Subsahariana y de habla inglesa», en *Uganda* y *Zambia*, e iniciativas de la OIT/IPEC en *Camboya*, *Ecuador* y *Togo*¹¹¹⁶.

13.000 niñas menores de 15 años estaban empleadas como sirvientas en Casablanca, y el 70 por ciento de ellas eran menores de 12 años de edad; el 25 por ciento eran menores de 10 años de edad. Un número considerable de estas niñas, conocidas como *petites bonnes*, son víctimas de agresión física y sexual. Véanse *Marruecos* – CEACR, observaciones, 2009 y 2010.

¹¹¹³ *Uganda* – CEACR, observación, solicitud directa.

¹¹¹⁴ *Ecuador* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹¹⁵ *Indonesia* – CEACR, observación, 2011.

¹¹¹⁶ *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Ecuador* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Togo* – CEACR, observación, 2011, y *Zambia* – CEACR, solicitud directa, 2010;.

*Llegar a los niños empleados en el servicio doméstico
con medidas de capacitación y educación*

477. La Comisión observa que los niños empleados como trabajadores domésticos en situaciones análogas al trabajo forzoso suelen tener poco acceso a la educación ¹¹¹⁷, y por lo tanto las iniciativas de enseñanza desempeñan un papel importante en los esfuerzos por llegar a esos niños. Por ejemplo, en *Mali*, en el marco del **PDD**, se dio acceso a la alfabetización a más de 900 trabajadores domésticos, y más de 3.000 participaron en otras actividades de capacitación ¹¹¹⁸. En el *Pakistán* se establecieron diez centros de educación y capacitación para niños empleados en el servicio doméstico, con el fin de facilitar la incorporación de esos niños a la educación formal ¹¹¹⁹. En *Guatemala* se puso en práctica un proyecto que permitió que 110 niños y jóvenes empleados como trabajadores domésticos se reincorporaran al sistema escolar ¹¹²⁰. Las medidas relacionadas con la educación también desempeñan un papel clave en la prevención de este tipo de explotación, que es una de las peores formas de trabajo infantil.

Cuestiones relacionadas con la aplicación de iniciativas programáticas

478. Sin embargo, no todas las medidas programáticas destinadas a proteger a los niños empleados en trabajos domésticos han resultado eficaces, y la Comisión ha observado una falta de progresos significativos en varios Estados Miembros a pesar de la aplicación de tales iniciativas ¹¹²¹. En esos casos, la Comisión insta a los gobiernos respectivos a que intensifiquen sus esfuerzos para garantizar que se identifique, retire y preste asistencia para su inserción y rehabilitación a todas las personas menores de 18 años de edad empleadas en el servicio doméstico en condiciones análogas a la esclavitud.

Trabajo obligatorio en el sistema escolar

479. La Comisión tomó nota con preocupación de que en algunos países sigue existiendo el fenómeno del trabajo obligatorio de los niños dentro del sistema escolar. Esta forma de trabajo forzoso, que afecta específicamente a los niños, puede comenzar a muy temprana edad, interrumpe el proceso de aprendizaje de los niños afectados y a menudo implica utilizar a los niños para tareas peligrosas. A este respecto, la Comisión ha centrado su atención en dos tipos concretos de trabajo obligatorio dentro del sistema de enseñanza: la movilización forzosa de los escolares (a veces designadas como programas de «trabajo y estudio») y el uso de los niños en la mendicidad forzosa con el pretexto de que recibirán educación.

¹¹¹⁷ Véanse, por ejemplo, *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Haití* – CEACR, observación, 2011, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹¹⁸ *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹¹⁹ *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹²⁰ *Guatemala* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹¹²¹ Por ejemplo, en *Marruecos* se adoptó un programa nacional para combatir la utilización de niñas como empleadas domésticas y la OIT/IPEC puso en marcha un programa de acción para combatir el empleo de niñas en el servicio doméstico. Sin embargo, la Comisión observó posteriormente una falta de información sobre los resultados obtenidos con esas medidas, y expresó su profunda preocupación por la explotación de menores de 18 años empleados en el servicio doméstico en condiciones análogas a la esclavitud. Véase *Marruecos* – CEACR, observación, 2011. Además, la Comisión ha tomado nota de la situación en *Kuwait* de las niñas que han emigrado a ese país como trabajadoras domésticas y que han sido sometidas a situaciones de servidumbre por deudas o servidumbre involuntaria. Si bien en 2007 se creó un centro para reglamentar la situación de los trabajadores domésticos y para garantizar que no se trajera al país ningún trabajador doméstico menor de 18 años, la explotación de los trabajadores domésticos menores de 18 años que ingresaron al país sigue siendo motivo de preocupación. Véase *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2010.

Programas de trabajo y estudio

480. La Comisión ha observado la práctica de la movilización forzosa de los escolares en varios países de Asia Central, en los cuales los niños son retirados de la escuela y obligados a trabajar durante el horario escolar. La participación en esos programas es obligatoria, los niños pueden ser sancionados con multas si trabajan con demasiada lentitud o no cumplen las cuotas de producción, y su comportamiento durante ese trabajo puede reflejarse en sus calificaciones escolares. Si bien este tipo de movilización masiva ocurre con frecuencia durante la temporada de la cosecha (particularmente de la cosecha de algodón)¹¹²², estos programas también pueden contratar a grupos enteros de estudiantes para que trabajen en fábricas en tareas no calificadas pero con gran intensidad de mano de obra durante períodos prolongados¹¹²³.

481. *Dado que la práctica del trabajo obligatorio en el ámbito escolar está a menudo muy arraigada dentro del sistema de educación y los procesos de producción del país, la mayoría de las medidas legislativas han resultado ser escasamente rigurosas o ineficaces para combatir el fenómeno*¹¹²⁴. Además, en algunos Estados Miembros, los funcionarios locales hacen caso omiso en forma sistemática de la legislación que prohíbe esta práctica¹¹²⁵, y su aplicación en el terreno es deficiente¹¹²⁶.

482. *En relación con todos estos casos, la Comisión debe expresar su grave preocupación por el hecho de que se siga retirando a los niños de la escuela para someterlos a trabajos forzados, y por las importantes omisiones en la aplicación de la legislación pertinente que prohíbe esta práctica. Al tiempo de recordar que todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio se consideran algunas de las peores formas de trabajo infantil, la Comisión subraya enérgicamente que todos los Estados Miembros en los que se emplea a los niños en trabajos obligatorios a través de sus escuelas deben tomar medidas inmediatas y eficaces para poner fin a esta explotación en la práctica.*

Niños talibé

483. *Otra forma de trabajo forzoso a través de las instituciones de enseñanza que ha observado esta Comisión es un fenómeno que puede verse en algunos países de África*

¹¹²² Véanse, por ejemplo, *Kirguistán* – CEACR, observación, 2011; *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Uzbekistán* – CEACR, observación, 2011.

¹¹²³ Por ejemplo, en *China*, en los programas de trabajo y estudio que existen en algunas regiones (especialmente en las provincias más pobres del interior del país) se obliga a los alumnos a realizar tareas como el armado de dispositivos pirotécnicos para fuegos artificiales, la confección de bordados con cuentas u otro tipo de producción de la industria artesanal. Véase *China* – CEACR, observación, 2011.

¹¹²⁴ Por ejemplo, en *Uzbekistán* se dictó un decreto por el cual se prohibió el trabajo infantil en las plantaciones de algodón en septiembre de 2008. A pesar de este marco legislativo, la Comisión ha observado la convergencia de las alegaciones y el amplio consenso entre los órganos de las Naciones Unidas, así como de las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores y las organizaciones no gubernamentales, de que la práctica de movilizar a niños en edad escolar para trabajar en la cosecha de algodón continúa en *Uzbekistán*. Véase, *Uzbekistán* – CEACR, observación, 2011.

¹¹²⁵ Por ejemplo, en *China*, el departamento de educación local de la región autónoma de Xinjiang Uygur ha prohibido la participación de niños de entre 6 y 14 años de edad en la cosecha de algodón, y ha aumentado los recursos financieros proporcionados a las escuelas que anteriormente cosechaban algodón. Sin embargo, la Comisión ha tomado nota de las alegaciones de que esta directiva no se ha aplicado a nivel local. En *Tayikistán*, si bien la Ley de Educación prohíbe el empleo de alumnos y niños en el trabajo agrícola durante sus estudios, los funcionarios regionales, municipales y de distrito suelen hacer caso omiso de esta legislación, y los niños son retirados de las escuelas para trabajar en la cosecha de algodón. Si bien en abril de 2009 se dictó un decreto presidencial que prohibió el uso de estudiantes como mano de obra en la cosecha de algodón, el trabajo infantil obligatorio sigue siendo motivo de preocupación. Véase *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹²⁶ Por ejemplo, en *Kirguistán*, las normas que prohíben a los niños participar en tareas agrícolas no se cumplen estrictamente. En algunos casos, las clases se cancelan y los niños son enviados a los campos a recoger algodón, y el ingreso generado se envía directamente a las escuelas. Véase *Kirguistán* – CEACR, observación, 2011.

Occidental, los denominados niños talibé (a veces llamados también niños almudus¹¹²⁷ o mouhadjirin¹¹²⁸). Se trata de niños que estudian en las escuelas coránicas, bajo la guarda de los maestros de educación religiosa islámica, llamados marabouts. Estos niños son confiados a un marabout para impartirles una educación coránica, pero con frecuencia se les hace participar en la mendicidad en las calles junto a sus marabouts. Esta situación es una clara desviación de la finalidad legítima de un sistema tradicional de enseñanza y sus métodos. Si bien la cuestión de la limosna preceptiva es una herramienta educativa es una cuestión no comprendida en el mandato de la Comisión, es indudable que la utilización de los niños para la mendicidad no puede aceptarse en virtud del Convenio núm. 182. Sin embargo, este es un fenómeno creciente en algunos países¹¹²⁹. Con frecuencia los niños talibé son mantenidos en condiciones de servidumbre y son obligados a trabajar todos los días, generalmente en la mendicidad callejera, para darle el dinero recibido a sus marabouts. Además, los niños talibé pueden estar expuestos a un mayor riesgo de trata, como víctimas de la trata interna (de zonas rurales a urbanas)¹¹³⁰, o ser trasladados más allá de las fronteras, a grandes ciudades¹¹³¹. También pueden ser empleados en el trabajo agrícola por sus marabouts¹¹³² o ser objeto de trata con ese fin¹¹³³. La Comisión expresa su profunda preocupación por la utilización de los niños talibé con fines puramente económicos y subraya que esta explotación, que es una de las peores formas de trabajo infantil, debe eliminarse con urgencia.

A pesar de los esfuerzos legislativos, la explotación de los niños talibé continúa

484. La Comisión observa que, generalmente, las medidas legislativas adoptadas para combatir esta forma de trabajo infantil no han sido particularmente eficaces y la mendicidad forzosa continúa existiendo en la práctica¹¹³⁴. En algunos Estados Miembros, la legislación no se ha utilizado para enjuiciar a ningún infractor y hay pruebas de la tolerancia oficial de esta práctica¹¹³⁵. En esos casos, la Comisión expresa

¹¹²⁷ Gambia – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹²⁸ Chad – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹²⁹ Véanse, por ejemplo, Níger – CEACR, observación, 2011, y Senegal – CEACR, observación, 2011.

¹¹³⁰ Véase, por ejemplo, Mauritania – CEACR, observación, 2010.

¹¹³¹ Por ejemplo, la Comisión tomó nota de que instructores coránicos habían traído a Dakar niños talibé de otros países, como Gambia, Mauritania y Malí, para practicar la mendicidad. Véanse Gambia – CEACR, solicitud directa, 2010; Malí – CEACR, observación, 2010, y Mauritania – CEACR, observación, 2010.

¹¹³² Véase, por ejemplo, Senegal – CEACR, observación, 2011.

¹¹³³ Por ejemplo, niños talibé de Burkina Faso han sido objeto de trata con el fin de hacerlos trabajar en los campos de arroz de Malí. Véase, Burkina Faso – CEACR, observación, 2008.

¹¹³⁴ Por ejemplo, en Malí, si bien el art. 183 del Código Penal establece que toda persona que incite a un niño a mendigar incurrirá en una pena de prisión, la práctica de la mendicidad ejercida por los niños en las escuelas coránicas continúa. Véase Malí – CEACR, observación, 2010.

¹¹³⁵ Por ejemplo, en una circular de 2006 del Ministerio de Justicia del Níger, dirigida a las diversas autoridades judiciales, se pidió que se aplicara estrictamente la prohibición establecida en el Código Penal de hacer que otra persona ejerza la mendicidad o de aprovecharse de la mendicidad con fines puramente económicos. Sin embargo, la Comisión posteriormente tomó nota de la indicación del Gobierno de que, pese a la detención de algunos marabouts que presuntamente utilizaban niños con fines puramente económicos, esas personas generalmente habían sido puestas en libertad por falta de pruebas legales de su culpabilidad, y que el fenómeno de los niños talibé sigue siendo motivo de grave preocupación en la práctica en el Níger. Véase Níger – CEACR, observación, 2011. En Senegal, si bien la ley núm. 02/2005, de 29 de abril de 2005, prohíbe la organización, con fines de lucro, de la mendicidad ejercida por otros, o que se presione a una persona para que ejerza la mendicidad, incluso cuando el delito se cometa contra un menor, el fenómeno talibé sigue causando preocupación en la práctica. Además, la ley núm. 02/2005 nunca ha sido utilizada para enjuiciar a los autores del delito de mendicidad y hay

su gran preocupación por la explotación de los niños *talibé* e insiste en la necesidad de adoptar medidas inmediatas y eficaces con carácter de urgencia, para hacer cumplir la legislación nacional que prohíbe la mendicidad forzosa de los niños y sancionar a los *marabouts* que utilicen niños con fines puramente económicos.

Leves progresos: medidas programáticas para llegar a los niños talibé

485. Dado que la explotación económica de los *talibé* suele ser un problema profundamente arraigado en las prácticas tradicionales, algunos países han tratado de tomar medidas programáticas para combatir el fenómeno, con distinto grado de éxito. Por ejemplo, en *Benin* se llevaron a cabo dos programas de acción destinados a retirar de las calles a los niños *talibé* y reincorporarlos a la escuela, con el apoyo de la OIT/IPEC¹¹³⁶. Además, el Gobierno del *Senegal* ha ejecutado un proyecto en las *daaras* (escuelas coránicas) con el objetivo de combatir la mendicidad y preparar a los niños *talibé* para la vida social y profesional mediante actividades educativas y vocacionales, además de aplicar un programa de apoyo a 48 escuelas coránicas que se han comprometido a no emplear a niños *talibé* en la mendicidad¹¹³⁷. En *Mauritania* se ha creado un centro de protección e inserción social de niños en situaciones difíciles, cuyo objetivo es beneficiar a los niños de la calle, los niños obligados a mendigar o los niños sometidos a explotación económica¹¹³⁸. Sin embargo, en todos esos países, la explotación de los niños *talibé* sigue siendo un problema. Por lo tanto, la Comisión insta a los gobiernos interesados a que fortalezcan los programas pertinentes con el fin de prevenir el empleo de *talibé* en la mendicidad con fines puramente económicos, además de intensificar sus esfuerzos para identificar, retirar y reintegrar a la sociedad a las víctimas de esta práctica, que es una de las peores formas de trabajo infantil.

Trabajo infantil y conflictos armados

La inclusión del reclutamiento forzoso u obligatorio de niños en conflictos armados como una de las peores formas de trabajo infantil

486. Las conclusiones propuestas con miras a la adopción del Convenio núm. 182 que se examinaron en la 86.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998 no incluían originalmente el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados como una de las peores formas de trabajo infantil¹¹³⁹ y, debido a la variada gama de opiniones al respecto, la Comisión de la Conferencia sobre Trabajo Infantil decidió aplazar el debate sobre esta cuestión hasta la 87.^a reunión de la Conferencia, en 1999¹¹⁴⁰. La vasta mayoría de las observaciones de los gobiernos se inclinaron a favor de incluir una referencia expresa a la participación de niños en

pruebas de la tolerancia oficial, a nivel local e institucional, de la trata de niños *talibé* para obligarlos a mendigar. Véase el *Senegal* – CEACR, observación, 2011.

¹¹³⁶ *Benin* – CEACR, solicitudes directas, 2009 y 2011.

¹¹³⁷ No obstante, la Comisión tomó nota de lo señalado por la Federación Nacional de Sindicatos Independientes del Senegal, de que si bien las medidas adoptadas respecto de los niños *talibé* son eficaces, siguen siendo insuficientes. Véase el *Senegal* – CEACR, observación, 2011.

¹¹³⁸ *Mauritania* – CEACR, observación, 2010.

¹¹³⁹ *Trabajo infantil*, 1998, *op. cit.*, Ginebra, págs. 173 a 177.

¹¹⁴⁰ *Actas*, 1998, CIT, 86.^a reunión, 1998, Ginebra, Informe de la Comisión de Trabajo Infantil, párr. 145, págs. 19 a 32.

conflictos armados en un nuevo apartado del *artículo 3* del Convenio, mientras que otras mostraron preferencia por dejarlo librado a la determinación nacional de los tipos de trabajo peligrosos en virtud del *artículo 4, párrafo 1*. En vista de la complejidad del debate, la Comisión decidió que un grupo de trabajo informal tripartito procurase generar un consenso en torno a esta cuestión. Como resultado de las consultas, el grupo de trabajo informal presentó una propuesta que incluía el reclutamiento forzoso u obligatorio de personas menores de 18 años para utilizarlas en conflictos armados como una categoría especial del trabajo forzoso u obligatorio prohibido en virtud del *artículo 3, a)*¹¹⁴¹, que fue finalmente adoptado por los mandantes tripartitos en su forma enmendada¹¹⁴².

Medidas legislativas adoptadas por los Estados Miembros

487. La prohibición contenida en el *artículo 3, a)*, del Convenio se aplica tanto a las fuerzas armadas oficiales como a otros grupos armados. No obstante, cabe recordar que el *artículo 3, a)*, prohíbe únicamente el reclutamiento forzoso u obligatorio de personas menores de 18 años y no incluye el reclutamiento voluntario de personas menores de 18 años para ser utilizadas en conflictos armados¹¹⁴³.

488. Una de las tendencias positivas que surgen de las observaciones de la Comisión es que la gran mayoría de los países han fijado en 18 años, o incluso más, la edad mínima de reclutamiento obligatorio para el servicio militar nacional¹¹⁴⁴. Además, la legislación de algunos países va más allá de lo que exige el Convenio al prohibir tanto el reclutamiento obligatorio como el voluntario de personas menores de 18 años en las fuerzas armadas o en grupos armados¹¹⁴⁵. Por ejemplo, en el *Gabón*, el alistamiento en las fuerzas armadas es voluntario y no puede tener lugar antes de los 20 años de edad¹¹⁴⁶.

489. En cierto número de países se aplican normas diferentes al reclutamiento obligatorio y voluntario en el servicio militar nacional. En esas situaciones, se autoriza el reclutamiento voluntario de menores de 18 años de edad, lo que no es contrario a las obligaciones impuestas a los Estados Miembros por el Convenio. Por ejemplo, en *Israel*, toda persona que haya cumplido 17 años de edad puede ser convocada para alistarse en el servicio si esa persona lo ha solicitado por escrito y sus padres han dado el consentimiento para ello, mientras que se define como persona obligada a prestar el servicio de defensa a todo ciudadano israelí que haya llegado a los 18 años y medio¹¹⁴⁷. Asimismo, en *Singapur*, toda persona de 16 años y 6 meses de edad puede solicitar a la autoridad competente que se le permita alistarse en el servicio regular de las Fuerzas

¹¹⁴¹ *Actas*, 1999, CIT, 87.ª reunión, 1999, Ginebra, Informe de la Comisión de Trabajo infantil, párr. 130, págs. 19/28 y 19/29.

¹¹⁴² *Ibid.*, párr. 163, pág. 19/37.

¹¹⁴³ La cuestión del reclutamiento voluntario está contemplada en el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados.

¹¹⁴⁴ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2008 (el servicio militar es obligatorio para los hombres de 20 a 45 años de edad); *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2010 (toda persona nombrada para prestar servicio en el ejército debe ser mayor de 21 años de edad), y *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2009 (a partir de los 19 años de edad, los ciudadanos pueden ser llamados a prestar el servicio militar obligatorio).

¹¹⁴⁵ Véanse, por ejemplo, *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2006, y *Uruguay* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹¹⁴⁶ Véase *Gabón* – CEACR, solicitud directa, 2007 (Ley núm. 004/98, de 1998, sobre la Organización General de la Defensa Nacional y la Seguridad Pública).

¹¹⁴⁷ Véase *Israel* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley del Servicio de Defensa).

Armadas de Singapur, mientras que cualquier ciudadano de Singapur puede ser llamado a alistarse en el servicio nacional siempre que sea mayor de 18 años de edad ¹¹⁴⁸.

490. Entre los cambios positivos registrados en los últimos años, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que en los casos en que se ha observado el reclutamiento forzoso de personas menores de 18 años, algunos países, entre ellos la *República Centroafricana*, *Sri Lanka* y la *República Unida de Tanzania*, han aprobado o modificado recientemente leyes que prohíben el reclutamiento forzoso u obligatorio de personas menores de 18 años para utilizarlas en conflictos armados ¹¹⁴⁹.

491. Sin embargo, en unos pocos casos la legislación nacional sigue autorizando el reclutamiento obligatorio de personas menores de 18 años ¹¹⁵⁰. Además, hay casos en que el reclutamiento obligatorio de personas menores de 18 años está prohibido pero puede permitirse en circunstancias especiales ¹¹⁵¹. En consecuencia, la Comisión solicita a los gobiernos interesados que adopten las medidas necesarias para asegurar que ningún joven menor de 18 años de edad sea reclutado para ser utilizado en conflictos armados.

Cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación relativa al reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados

492. Si bien la vasta mayoría de los países han promulgado o modificado leyes que prohíben el reclutamiento forzoso u obligatorio de personas menores de 18 años, en la práctica se siguen reclutando niños para obligarlos a incorporarse a las fuerzas armadas nacionales o a grupos armados ilegales.

Casos en que ha habido progresos

493. La situación de los niños afectados por conflictos armados ha mejorado en varios casos, normalmente cuando disminuyen o cesan las hostilidades en el país. Así ha sucedido por ejemplo en *Côte d'Ivoire*, *Rwanda* y *Sri Lanka* ¹¹⁵². En *Côte d'Ivoire*, las fuerzas y grupos armados han tomado medidas coordinadas para identificar y liberar a los niños vinculados a sus filas con objeto de asegurar su reintegración. Asimismo, los grupos armados han estado de acuerdo en aplicar una política de puertas abiertas, en cooperación con la Operación de las Naciones Unidas en *Côte d'Ivoire* (ONUCI), en virtud de la cual se podrá investigar inmediatamente, con su plena cooperación y acceso ilimitado, cualquier denuncia de uso de niños soldados. Como resultado de ello, la Comisión ha observado con satisfacción que no ha habido pruebas confirmadas de nuevos casos de reclutamiento o utilización de niños por fuerzas o grupos armados desde octubre de 2006. En *Rwanda*, el Gobierno ha colaborado con el ACNUR para establecer mecanismos que permitan mejorar la protección de los niños en los campamentos de refugiados y controlar la salida de los niños de esos campamentos, tras el aumento del reclutamiento de niños de comunidades y campamentos de refugiados ubicados en

¹¹⁴⁸ Véase *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2006 (Ley de Alistamiento).

¹¹⁴⁹ Véanse *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010 (Código del Trabajo de 2009); *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2007 (Ley (de enmienda) del Código Penal, núm. 16 de 2006), y *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010 (Ley contra la Trata de 2008).

¹¹⁵⁰ Véanse, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2007, y *Níger* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹⁵¹ Por ejemplo, en *Cabo Verde* y *Mozambique*, las personas menores de 18 años de edad pueden ser obligadas a alistarse en las fuerzas armadas en tiempo de guerra. Véanse *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2007 (a partir de la edad de 17 años), y *Mozambique* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁵² Véanse *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2010 y solicitud directa, 2011; *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2010.

Rwanda. Posteriormente, la Comisión tomó nota con interés de que, para 2009, el reclutamiento de niños de campamentos de refugiados ubicados en Rwanda y ciudades vecinas había cesado. Por último, en *Sri Lanka*, la práctica del reclutamiento forzoso de personas menores de 18 años también ha cesado, al finalizar el conflicto armado entre el Gobierno y los Tigres de Liberación de Eelam Tamil (LTTE), el 18 de mayo de 2009.

494. Por otra parte, en el informe que presentó de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de *Burundi* indicó que en el contexto del acuerdo de paz firmado con el *Front national de libération* (FNL), los niños soldados han sido desmovilizados y reintegrados a la vida civil.

Reclutamiento forzoso de niños por fuerzas armadas y/o grupos armados

495. Sin embargo, en varios países de la región de África, a pesar de que las fuerzas armadas regulares se han comprometido a dejar de alistar niños en sus filas, hay grupos armados que siguen reclutando y utilizando niños. Por ejemplo, en *Uganda*, si bien no se ha puesto en conocimiento del Equipo de Tareas de Uganda para la vigilancia y presentación de informes (UTFMR) ningún caso de reclutamiento de niños por las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Uganda (UPDF) o sus fuerzas auxiliares tras la firma de un plan de acción entre el Gobierno y el UTFMR el 16 de enero de 2009, la Comisión ha observado con preocupación que el Ejército de Resistencia del Señor (LRA), cuyos líderes proceden de *Uganda* y gran parte de cuyas fuerzas son también de *Uganda*, continúa secuestrando y reclutando niños. Dado que el LRA ha extendido sus actividades armadas al resto de la región, la Comisión ha subrayado la necesidad urgente de adoptar y aplicar una estrategia para aumentar la capacidad conjunta a nivel regional con el fin de vigilar y denunciar el reclutamiento transfronterizo y la utilización de niños por el LRA y velar por que los responsables de esta forma extrema de trabajo infantil sean llevados ante la justicia, y por que se impongan sanciones suficientemente eficaces y disuasorias en la práctica¹¹⁵³. En la *República Centroafricana*, la situación en el país sigue siendo motivo de grave preocupación ya que los grupos armados han liberado relativamente pocos niños hasta el momento y pueden haber reclutado nuevos. En realidad, si bien los grupos rebeldes de la *Armée populaire pour la restauration de la République et la démocratie* (APRD) identificaron a los niños que habrían de ser liberados y reintegrados, aún son numerosos los niños vinculados a sus filas, entre ellos algunos de apenas 9 años de edad. Además, muchos niños también han sido secuestrados y reclutados por el LRA¹¹⁵⁴. Por último, en el *Congo*, la Comisión ha expresado su preocupación por el hecho de que, a pesar de los acuerdos de paz de marzo de 2003, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración no ha comenzado aún, y hay unos 1.500 niños que siguen armados o vinculados a grupos armados en la región de Pool¹¹⁵⁵.

496. La Comisión ha observado también que en ciertos Estados Miembros de otras regiones siguen existiendo problemas para evitar el reclutamiento forzoso de niños por grupos rebeldes. Por ejemplo, en el *Iraq*, la Comisión ha tomado nota con grave preocupación de que las partes en el conflicto armado, y agentes no estatales como Al-Qaeda, siguen reclutando y utilizando niños, algunos hasta de apenas 10 años de edad, para explorar, espiar, cavar hoyos para artefactos explosivos improvisados, colocar y transportar esos artefactos, grabar los ataques en vídeo, como terroristas suicidas y en tareas de combate más tradicionales. Análogamente, en el *Pakistán*, la Comisión ha

¹¹⁵³ Véase *Uganda* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁵⁴ Véase *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁵⁵ Región adyacente a la *República Democrática del Congo*. Véase *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009.

tomado nota de denuncias de reclutamiento forzoso de menores de edad por agentes no estatales que participan en conflictos armados y actividades terroristas. En *Colombia* sigue habiendo un número considerable de niños incorporados en grupos armados ilegales, que se estima entre 8.000 y 11.000. Los grupos armados ilegales continúan reclutando niños para utilizarlos en conflictos armados y tanto las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo* (FARC-EP) como el *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) siguen realizando campañas de reclutamiento de niños en las escuelas ¹¹⁵⁶.

497. En otros países, la situación es aún más alarmante ya que todas las partes en el conflicto armado, incluidas las fuerzas armadas del gobierno, usan niños soldados ¹¹⁵⁷. Por ejemplo, en el Chad, a pesar del acuerdo de paz firmado el 25 de octubre de 2007 entre el Gobierno del Chad y los tres grupos armados principales, a saber la *Union des forces pour la démocratie et le développement* (UFDD), el *Rassemblement des forces pour le changement* (RFC) y la *Concorde nationale tchadienne* (CNT), todas las partes siguen reclutando y usando niños en el conflicto. Se estima que el número de niños vinculados a las fuerzas armadas y los grupos armados en el *Chad* oscila entre 7.000 y 10.000. Además, se ha observado que grupos armados sudaneses están secuestrando y reclutando niños de campamentos de refugiados ubicados en el Chad y de zonas aledañas a esos campamentos. Respecto de la *República Democrática Popular Lao*, existen informes de que se ha reclutado a personas menores de 18 años para las fuerzas armadas, y algunas fuentes han indicado que puede haber casos de reclutamiento obligatorio de menores de apenas 15 años de edad y que existen conflictos internos con grupos armados de la oposición, lo que aumenta el riesgo de reclutamiento de niños por las milicias. En el *Sudán*, a pesar de la aprobación de una nueva ley que prohíbe el reclutamiento de personas menores de 18 años para fuerzas o grupos armados, el personal de vigilancia de las Naciones Unidas destacado sobre el terreno informó de que personas menores de 18 años habían sido forzadas a unirse a diversos grupos armados, en particular el Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán (SPLA) y las fuerzas armadas de ese país, las Fuerzas Armadas del Sudán (SAF), en 2008. Por último, en la *República Democrática del Congo*, pese a la leve disminución del número de casos de reclutamiento de niños comunicada en 2009, el 42 por ciento del número total de casos denunciados en ese año se atribuyó a las fuerzas armadas regulares, las *Forces armées de la République démocratique du Congo* (FARDC), que, además, acumulan el mayor número de niños en sus filas, en parte debido al proceso acelerado de integración de grupos armados en las filas de las FARDC ¹¹⁵⁸.

498. La Comisión subraya la gravedad de estas violaciones del Convenio. En vista de estas situaciones, que son motivo de profunda preocupación, la Comisión exhorta con firmeza a los gobiernos en cuestión a tomar medidas inmediatas y eficaces para poner fin en la práctica al reclutamiento forzoso de personas menores de 18 años por grupos armados y/o fuerzas armadas y para garantizar que se lleven a cabo investigaciones

¹¹⁵⁶ Véanse *Colombia* – CEACR, observación, 2011; *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011, y *Filipinas* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁵⁷ Véanse *Chad* – CEACR, observación, 2010; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Sudán* – CEACR, observación, 2010. Véase también *Myanmar* – CEACR, observación, 2011, Convenio núm. 29. Myanmar no ha ratificado el Convenio núm. 182. Sin embargo, en sus comentarios sobre el Convenio núm. 29, la Comisión ha observado que muchos niños menores de 18 años están siendo reclutados de manera forzosa por las fuerzas armadas del Gobierno.

¹¹⁵⁸ Algunos casos vinculados con la responsabilidad penal individual se examinan por la Corte Penal Internacional. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también ha aplicado sanciones a diversos grupos que han abusado de niños en este ámbito.

detalladas, se enjuicie rigurosamente a los autores de estos crímenes atroces y se apliquen sanciones suficientemente eficaces y disuasorias en la práctica.

Las diversas funciones que deben cumplir los niños vinculados a las fuerzas armadas y/o grupos armados

499. La Comisión ha observado en muchas ocasiones que los niños usados en conflictos armados no sólo se utilizan como combatientes o para participar directamente en las hostilidades. Algunos niños son utilizados también en apoyo de los esfuerzos bélicos o pueden combinar todas esas funciones al mismo tiempo. Generalmente son asignados a funciones de apoyo como porteadores, espías, cocineros o mensajeros, y las niñas son raptadas generalmente con fines sexuales. Si bien estas funciones no están directamente comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la prohibición del reclutamiento forzoso u obligatorio de personas menores de 18 años para utilizarlas en conflictos armados, la Comisión las ha examinado dentro de la categoría de esclavitud y trabajo forzoso. ***En los casos en que la Comisión ha observado que se obliga a los niños a trabajar y prestar servicios, o a convertirse en esclavos sexuales, ha instado enérgicamente a los gobiernos de los países que se encuentran en esa situación¹¹⁵⁹ a tomar medidas eficaces y en un plazo determinado para eliminar urgentemente los secuestros y la imposición de trabajos forzosos a los niños y para garantizar que se lleven a cabo investigaciones detalladas, se enjuicie rigurosamente a los responsables y se apliquen sanciones suficientemente eficaces y disuasorias en la práctica¹¹⁶⁰.***

Medidas programáticas

Programas Nacionales de Desarme, Desmovilización y Reintegración y proyectos interregionales de la OIT/IPEC

500. Un número considerable de países afectados por conflictos armados han puesto en marcha un programa nacional de desarme, desmovilización y reintegración de los ex combatientes (DDR), incluidos los niños soldados, con la ayuda de las Naciones Unidas y organismos asociados o en el contexto de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz¹¹⁶¹. Estos programas, que promueven la liberación de los niños reclutados o prestan servicios de reintegración y rehabilitación para niños ex combatientes, han obtenido resultados notables en cuanto al número de niños liberados y rehabilitados mediante la reunificación de las familias, la creación de centros de rehabilitación y enseñanza y la prestación de ayuda psicológica. Por ejemplo, la Comisión ha tomado nota con interés de que el Gobierno de *Sri Lanka* ha adoptado medidas importantes para rehabilitar y reintegrar a niños que han sido soldados, como la reunificación con sus familias o la contratación para empleos en el extranjero. También ha otorgado una amnistía para todos los niños combatientes que se han entregado y les ha permitido someterse a un programa de rehabilitación en virtud del cual se proporciona alojamiento, apoyo, clases de recuperación para ponerse al día en los estudios y formación profesional a personas menores de 18 años en tres centros de rehabilitación¹¹⁶². De manera similar, en *Uganda* se han construido escuelas

¹¹⁵⁹ Como *Colombia*, *República Centroafricana*, *República Democrática del Congo*, *Sudán* y *Uganda*. Véanse *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010; *Colombia* – CEACR, observación, 2009; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; *Sudán* – CEACR, observación, 2010, y *Uganda* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁶⁰ Véanse, por ejemplo, *Sudán* – CEACR, observación, 2010 y *Uganda* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁶¹ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, observación, 2008; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011, y *Liberia* – CEACR, 2011, solicitud directa.

¹¹⁶² Véase *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2010.

especializadas en el norte del país para dar apoyo y rehabilitar a los niños que han sido secuestrados y a los que han sido víctimas del conflicto armado ¹¹⁶³. En *Colombia*, el Gobierno ha adoptado amplias medidas para impedir el reclutamiento de niños, entre ellas la creación de un «sistema de alerta temprana» para vigilar los riesgos inminentes de violación de los derechos humanos y crear una comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento y el uso de niños por grupos armados ilegales y la reintegración de esos niños en sus comunidades.

501. También se han obtenido resultados considerables en el contexto del proyecto interregional de la OIT/IPEC de prevención y reintegración de niños involucrados en conflictos armados, que apunta a evitar el reclutamiento de niños en conflictos armados, facilitar su liberación y garantizar la reintegración social y económica de niños anteriormente vinculados a fuerzas y grupos armados y otros niños afectados por la guerra en determinados países de África Central (*Burundi, Congo, República Democrática del Congo y Rwanda*) ¹¹⁶⁴, así como en *Colombia, Filipinas y Sri Lanka* ¹¹⁶⁵. También se han logrado resultados importantes en el marco del proyecto de la OIT/IPEC denominado «Jóvenes afectados por la guerra», que se llevó a cabo en *Burundi* y en la *República Democrática del Congo* una vez finalizado el proyecto interregional.

Respuesta de la OIT al trabajo forzoso y al reclutamiento de menores en Myanmar

- ❑ Myanmar no ha ratificado el Convenio núm. 182, pero este caso pone de manifiesto el vínculo entre las peores formas de trabajo infantil y la erradicación efectiva del trabajo forzoso.
- ❑ En el marco del mecanismo de presentación de quejas establecido en virtud del Protocolo de Entendimiento Complementario suscrito entre la OIT y el Gobierno de Myanmar en 2007, desde la 310.^a reunión del Consejo de Administración (en marzo de 2001) se han recibido 210 quejas formales. De ellas, 155 (el 75 por ciento) están relacionadas con el reclutamiento de menores, especialmente la trata de niños con fines de trabajo forzoso y el trabajo forzoso militar. A este respecto, la Comisión expresa su beneplácito por el hecho de que desde el 1.º de marzo de 2011, 33 se han liberado o dado de baja por los militares en respuesta a las quejas presentadas con arreglo al Protocolo de Entendimiento Complementario. Desde febrero de 2007, se liberó o dio de baja a un total de 208 reclutas menores de edad en respuesta a las quejas presentadas con arreglo al Protocolo de Entendimiento Complementario. Además, se inician acciones en virtud del Código de Disciplina Militar contra el personal militar considerado responsable del reclutamiento de menores.
- ❑ La Comisión insta al Gobierno a que siga tomando medidas para poner término, en la práctica, al reclutamiento forzoso de niños. A este respecto, exhorta al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para garantizar que se lleven a cabo investigaciones detalladas y se enjuicie rigurosamente a los autores de ese delito y que se apliquen en la práctica medidas suficientemente eficaces y disuasorias.
- ❑ La Comisión invita al Gobierno a que considere la ratificación del Convenio núm. 182.

¹¹⁶³ Véase *Uganda* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁶⁴ Véanse *Burundi* – CEACR, observación, 2008; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2006, y *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹⁶⁵ Véanse *Colombia* – CEACR, observación, 2009; *Filipinas* – CEACR, observación, 2006, y *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2010.

El desafío de rehabilitar a los niños que han sido soldados

502. A pesar de los logros positivos obtenidos en la mayoría de los países, sobre todo en lo que respecta a liberar a los niños vinculados a las fuerzas armadas, la reintegración efectiva en la sociedad civil de los niños que han sido soldados sigue constituyendo un desafío importante. En efecto, en vista de que estos niños tienen generalmente grandes obstáculos para lograr su inserción social y por ende están expuestos a un alto riesgo de ser reclutados por fuerzas armadas, la Comisión subraya la importancia de velar por que los niños que son víctimas de esta explotación, que es una de las peores formas de trabajo infantil, reciban asistencia apropiada para su rehabilitación e inserción social. Entre las dificultades observadas, los niños pueden ser condenados al ostracismo y recibir amenazas al regresar a sus comunidades, ya que quienes los reclutaron anteriormente pueden aún estar presentes en la misma región ¹¹⁶⁶. Además, con frecuencia se carece de medidas y estrategias a nivel nacional para reintegrar adecuadamente a los niños que han sido víctimas, especialmente en lo que respecta a programas destinados a promover el acceso de estos niños a la educación o la formación profesional, así como a la ayuda psicológica ¹¹⁶⁷. En varios países, los niños vinculados a las fuerzas armadas pueden también ser tratados como prisioneros de guerra ¹¹⁶⁸. Los niños que han sido soldados pueden también ser juzgados como criminales de guerra en tribunales militares y ser condenados a prisión por delitos militares y otros delitos presuntamente cometidos cuando estaban en las fuerzas armadas u otros grupos armados ¹¹⁶⁹. La Comisión debe expresar su preocupación por estas prácticas y recuerda que estos niños deben ser considerados como víctimas y no como infractores.

Niñas vinculadas a fuerzas armadas y/o grupos armados

503. Llegar a las niñas vinculadas a fuerzas y grupos armados es una cuestión sumamente compleja. Por una parte, es más difícil conseguir la liberación de las niñas soldados mediante el proceso formal de desarme, desmovilización y reintegración, ya que son usadas como esclavas sexuales por oficiales militares que las consideran de su propiedad. Por otra parte, las niñas que han escapado o que han sido liberadas de grupos armados prefieren regresar discretamente a la vida civil, por temor a ser socialmente excluidas si se descubre que han estado vinculadas a fuerzas o grupos armados y por lo tanto no aprovechan los beneficios de los programas de rehabilitación y la ayuda psicológica ¹¹⁷⁰. Dada la particular complejidad de esta situación, la Comisión subraya la necesidad de prestar especial atención a la liberación, la rehabilitación y la inserción social de las niñas ¹¹⁷¹.

¹¹⁶⁶ Véanse *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011, y *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹⁶⁷ Véanse, por ejemplo, *Colombia* – CEACR, observación, 2011; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁶⁸ Por ejemplo, en *Iraq*, 838 niños han sido arrestados o encarcelados bajo la custodia del Gobierno por motivos relacionados con el conflicto, y corren el riesgo de ser objeto de abusos sexuales y físicos por parte de los funcionarios policiales para obtener una confesión. Véase *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹⁶⁹ Véase, por ejemplo, *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁷⁰ Por ejemplo, en la *República Democrática del Congo*, solamente el 7 por ciento de las niñas vinculadas a fuerzas y grupos armados reciben asistencia de los programas nacionales de desarme, desmovilización y reintegración.

¹¹⁷¹ Véase también *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009.

Explotación sexual de niños con fines comerciales

504. En el *artículo 3, b)*, del Convenio se establece que la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas constituye una de las peores formas de trabajo infantil ¹¹⁷². El Convenio núm. 182 es la primera norma de la OIT que reconoce expresamente la explotación sexual con fines comerciales como una cuestión relacionada con los derechos laborales ¹¹⁷³. En el proceso de preparación de este Convenio, algunos mandantes expresaron preocupación por el hecho de que la designación de la prostitución y la producción de pornografía como *trabajo* infantil legitimaría esas actividades como formas de trabajo ¹¹⁷⁴. En relación con este tema, en el informe preparado por la Oficina en 1998 se indicó que «[l]a prostitución infantil [y] la pornografía infantil [...] son actos delictivos de violencia contra los menores. Procede considerarlas como tales delitos y castigarlas como se castigan los delitos más graves. Semejantes agresiones repugnantes están tan distantes del concepto normal de trabajo [...] [p]ero, a la vez que delitos, son formas de explotación económica» ¹¹⁷⁵. A este respecto, la Comisión debe destacar que el *artículo 3, b)*, del Convenio abarca únicamente la explotación sexual de niños con fines económicos, y no comprende otras formas de abuso sexual.

Prostitución

Legislación que prohíbe la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución

Cambios legislativos positivos

505. La Comisión observa que en la mayoría de los Estados Miembros existe algún tipo de prohibición legislativa contra la participación de niños en la prostitución. En términos generales, la ratificación del Convenio núm. 182 ha tenido resultados legislativos positivos en lo que respecta a la acción gubernamental en esta esfera ¹¹⁷⁶. Por ejemplo, entre 1999 y 2009, la Comisión tomó nota de aproximadamente 50 prohibiciones legislativas nuevas sobre la prostitución infantil ¹¹⁷⁷. Además, desde la ratificación del Convenio, varios Estados Miembros han reformado su legislación actual relativa a la prostitución de niños para armonizarla con el Convenio.

Prohibición de la prostitución infantil tanto para los niños como para las niñas

506. Son cada vez más los Estados Miembros que han sustituido las normas legales que se ocupaban únicamente de la explotación sexual de niñas con fines comerciales por leyes que protegen a los niños de ambos sexos. Por ejemplo, respecto de *Papua Nueva*

¹¹⁷² En el art. 2 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, se incluye una definición de los términos «prostitución infantil» y «pornografía infantil».

¹¹⁷³ *Child Labour in a Globalized World; op. cit.*, pág. 129.

¹¹⁷⁴ Véanse, por ejemplo, los comentarios del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela (Informe IV (2A), CIT, 87.ª reunión, 1999, pág. 58) y de la Confederación General de los Trabajadores Portugueses sobre el Convenio propuesto (República Bolivariana de Venezuela, Informe IV (2A), CIT, 87.ª reunión, 1999, págs. 14 y 54).

¹¹⁷⁵ Informe VI (2), CIT, 86.ª reunión, 1998, págs. 58 y 59.

¹¹⁷⁶ *Child Labour in a Globalized World; op. cit.*, 2008, pág. 92.

¹¹⁷⁷ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil, op. cit.*, gráfico 1.10.

Guinea, la Comisión ha observado con satisfacción que se reformó el Código Penal para prohibir los delitos relacionados con la prostitución infantil de niños de ambos sexos, ya que la prohibición anterior solamente protegía a las niñas ¹¹⁷⁸. No obstante, en un número importante de países, la legislación relativa a la explotación sexual con fines comerciales se sigue aplicando únicamente en los casos en que la víctima es del sexo femenino, lo que significa que los niños que son víctimas de explotación sexual con fines comerciales no gozan de la protección del Convenio ¹¹⁷⁹. En esos casos, la Comisión insiste con firmeza en que el Convenio se aplica por igual a niños y niñas, e insta a los gobiernos interesados a tomar medidas inmediatas para asegurar que la legislación pertinente proteja a ambos sexos.

Protección de todas las personas menores de 18 años de edad de la prostitución

507. Algunos Estados Miembros han aumentado la edad aplicable a la prohibición de la prostitución, para que coincida con lo dispuesto en el Convenio. Por ejemplo, en *Alemania*, la Comisión observó con interés que se reformó el Código Penal para modificar la prohibición de utilizar niños para la prostitución entre los 16 y los 18 años de edad ¹¹⁸⁰. Sin embargo, en algunos Estados Miembros la legislación pertinente se refiere solamente a los niños de hasta 14 ó 16 años de edad ¹¹⁸¹. En esos casos, la Comisión exhorta a los gobiernos respectivos a que ofrezcan protección contra la prostitución a todas las personas menores de 18 años de edad.

Prohibición de la «utilización» de niños para la prostitución

508. En varios países se prohíbe el reclutamiento o la oferta (es decir, por un proxeneta) de niños para la prostitución, pero la utilización de niños con ese fin (es decir, por un cliente) no lo es ¹¹⁸², a pesar de que la utilización de niños está expresamente prevista en el artículo 3, b), del Convenio. En esos casos, la Comisión recuerda a los gobiernos interesados la importancia de castigar a todos los que utilizan niños para la prostitución, y exhorta a que se adopten medidas legislativas inmediatas para llenar ese vacío.

La edad mínima de libre consentimiento frente a la explotación sexual con fines comerciales

509. La Comisión desea subrayar que el consentimiento de un niño a un acto sexual no excluye ese acto de la prohibición; en el artículo 3, b), del Convenio se prohíbe la utilización de personas menores de 18 años para la prostitución, con independencia del consentimiento del menor ¹¹⁸³. Además, la Comisión debe destacar que en los países

¹¹⁷⁸ *Papua Nueva Guinea* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁷⁹ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Belice* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Jordania* – CEACR, observación, 2011; *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Seychelles* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹¹⁸⁰ *Alemania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹⁸¹ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹⁸² Véanse, por ejemplo, *Argentina* – CEACR, observación, 2011; *Azerbaiyán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹⁸³ *Trabajo infantil*, Informe VI (2), CIT, 86.ª reunión, Ginebra, 1998, págs. 52 y 53.

donde la edad mínima de libre consentimiento es inferior a 18 años, la prostitución de cualquier persona menor de 18 años constituye una de las peores formas de trabajo infantil, aunque la prostitución sea una práctica legal ¹¹⁸⁴. ***En tal sentido, la Comisión desea subrayar la importancia de distinguir entre la edad mínima de libre consentimiento sexual y la edad de protección de los niños de la explotación sexual con fines comerciales. La Comisión considera que todas las personas menores de 18 años tienen derecho a gozar de una protección absoluta frente a la explotación sexual con fines comerciales, y que ni la edad mínima de libre consentimiento ni la legalidad de la prostitución afectan a la obligación de prohibir esta práctica como una de las peores formas de trabajo infantil.***

Los niños que ejercen la prostitución deben tratarse como víctimas, no como delincuentes

510. Asimismo, la Comisión debe subrayar que los niños que son utilizados, reclutados u ofrecidos para la prostitución deben ser tratados como víctimas y no como delincuentes. En algunos países se considera que los niños que ejercen la prostitución cometen un delito ¹¹⁸⁵ y, en otros, son tratados en la práctica como delincuentes ¹¹⁸⁶. En todos esos casos, la Comisión exhorta a los gobiernos en cuestión a que traten a los niños que ejercen la prostitución como víctimas y no como delincuentes, y a que velen por que esos niños reciban los servicios necesarios para su rehabilitación y reintegración social.

Buenas prácticas: medidas programáticas para combatir la prostitución infantil

511. En varios países, pese a la legislación que prohíbe la explotación sexual con fines comerciales de personas menores de 18 años, la cuestión sigue siendo motivo de grave preocupación en la práctica ¹¹⁸⁷. En esos casos, la Comisión exhorta al gobierno en cuestión a que tome medidas inmediatas a fin de intensificar los esfuerzos tendientes a hacer cumplir la ley en el marco de la lucha contra la prostitución de niños y niñas, y a que adopte medidas programáticas complementarias para combatir esta práctica, que es una de las peores formas de trabajo infantil.

Planes de acción nacionales contra la explotación sexual con fines comerciales

512. Desde la aprobación del Convenio, la Comisión ha observado que se ha adoptado una amplia gama de medidas programáticas para hacer frente a este fenómeno. Entre ellas cabe mencionar los planes de acción nacionales destinados a combatir la explotación sexual con fines comerciales, especialmente en el sudeste asiático (en particular en *Camboya, Indonesia, República Democrática Popular Lao y Viet Nam*) ¹¹⁸⁸

¹¹⁸⁴ Véase, por ejemplo, *Suiza* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁸⁵ Véanse, por ejemplo, *Kirguistán* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2005, y *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁸⁶ Véanse, por ejemplo, *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Egipto* – CEACR, observación, 2011; *Colombia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹⁸⁷ Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, observación, 2008; *Tailandia* – CEACR, observación, 2011, y *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹⁸⁸ *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2007; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2010.

y en América Latina (en particular en *Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela*)¹¹⁸⁹. Por ejemplo, el Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes menores de 18 años en *Colombia* proporcionó asistencia y servicios de rehabilitación a 2.294 niños víctimas de explotación sexual con fines comerciales en 2009¹¹⁹⁰. Otros países que han puesto en práctica planes de acción similares son *Bulgaria, Camerún, España, Mauricio, Nueva Zelandia y República Checa*¹¹⁹¹.

OIT/IPEC: programas de duración determinada y proyectos regionales

513. La Comisión ha tomado nota también de la labor realizada por la OIT/IPEC en varios países para combatir la explotación sexual de niños con fines comerciales. Por ejemplo, durante la fase I del programa de duración determinada de *Indonesia*, se retiraron 177 niños de la explotación sexual con fines comerciales y se evitó que otros 5.210 niños cayeran en esta práctica, que es una de las peores formas de trabajo infantil¹¹⁹². En la *República Unida de Tanzania*, en el marco de un proyecto de la OIT/IPEC, se retiraron 858 niños (167 niños y 691 niñas), y se evitó que 648 niños (414 niños y 234 niñas) fueran víctimas de explotación sexual con fines comerciales¹¹⁹³. Mediante la ejecución de un programa de duración determinada en el *Brasil*, 723 niños (54 niños y 669 niñas) fueron retirados de la explotación sexual con fines comerciales, o se evitó que cayeran en ella, y se prestó apoyo psicológico y asistencia social a estas víctimas¹¹⁹⁴. Entre los proyectos regionales cabe mencionar el proyecto de la OIT/IPEC titulado «Participación en la prevención y erradicación de la explotación sexual de niños con fines comerciales en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana», que tuvo como resultado que se retirara a 118 niños de esta forma de trabajo infantil en *Costa Rica*, el retiro de 88 niños en *Panamá*, en su mayoría niñas, así como el retiro de 80 niños de este tipo de explotación sexual en la *República Dominicana*, mediante la prestación de servicios de educación y el ofrecimiento de oportunidades de capacitación¹¹⁹⁵.

¹¹⁸⁹ *Colombia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guatemala* – CEACR, observación, 2008; *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Paraguay* – CEACR, observación, 2007; *Uruguay* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁹⁰ *Colombia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹⁹¹ *Bulgaria* – CEACR, observación, 2009; *Camerún* – CEACR, observación 2011; *República Checa* – CEACR, observación, 2010; *España* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Nueva Zelandia* – CEACR, solicitud directa, 2010,.

¹¹⁹² *Indonesia* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁹³ *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁹⁴ *Brasil* – CEACR, observación, 2010.

¹¹⁹⁵ *Costa Rica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011, y *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011.

Consideración de la situación especial de las niñas en la lucha contra la prostitución infantil

514. En la mayoría de los países en los que se dispone de estadísticas, la mayoría de las víctimas de la prostitución infantil son personas del sexo femenino¹¹⁹⁶ y, por ende, en muchos Estados Miembros, las medidas programáticas que apuntan a prevenir y combatir este fenómeno se centran particularmente en las niñas. A este respecto, la Comisión ha tomado nota de lo señalado por el Gobierno de *Nueva Zelandia* en el sentido de que la educación y la formación profesional son las mejores estrategias para evitar que las adolescentes entren en la industria del sexo¹¹⁹⁷. Los Estados Miembros que aplican medidas programáticas centradas en las niñas son, entre otros, *Kenya*, donde el 81 por ciento de los niños retirados de la explotación sexual con fines comerciales mediante el programa de duración determinada que se lleva a cabo en el país eran niñas¹¹⁹⁸, y los *Países Bajos*, donde se ha adoptado una variada gama de medidas para proteger a las adolescentes víctimas de esta explotación, entre ellas asistencia para la vivienda y la creación de una red de apoyo para las niñas que escapan de esta forma de trabajo infantil¹¹⁹⁹. La Comisión reconoce el valor de esos esfuerzos destinados concretamente a combatir las peores formas de trabajo infantil, y alienta a los gobiernos que adoptan esas medidas a que sigan trabajando en ese sentido. Además, la Comisión exhorta a los gobiernos que están preparando iniciativas programáticas para combatir la prostitución infantil a que tengan particularmente en cuenta la especial situación de las niñas durante la formulación y la aplicación de esos programas.

Pornografía

Prohibición legislativa de la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la producción de pornografía

Creciente conformidad legislativa con el Convenio en lo relativo a la pornografía infantil

515. La Comisión ha observado las repercusiones positivas del Convenio en lo que respecta a las medidas legislativas destinadas a combatir la pornografía infantil. Entre 1999 y 2009, la Comisión tomó nota de la aprobación de cerca de 50 prohibiciones legislativas relacionadas con la pornografía infantil. Por ejemplo, tras haber observado que en *Jamaica* no existían, en la legislación pertinente, disposiciones que se refirieran concretamente a este fenómeno, una de las peores formas de trabajo infantil, la Comisión posteriormente tomó nota con interés de la aprobación de la Ley de (prevención de la) Pornografía Infantil¹²⁰⁰. Varios países han adoptado recientemente prohibiciones más amplias en relación con la pornografía infantil. Por ejemplo, la Comisión tomó nota con interés de que el Código Penal de *Albania* había sido modificado a los efectos de prohibir la utilización de personas menores de 18 años para la producción de material

¹¹⁹⁶ Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Comoras* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Jamaica* – CEACR, observación, 2011; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, observación, 2011, y *Federación de Rusia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹⁹⁷ *Nueva Zelandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹⁹⁸ *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹⁹⁹ *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁰⁰ *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2011.

pornográfico, dado que el Código Penal anterior sólo prohibía actos obscenos con niños menores de 14 años de edad ¹²⁰¹.

Ausencia de disposiciones legislativas que prohíban la pornografía infantil

516. No obstante, sigue habiendo importantes vacíos legislativos en este aspecto. En algunos Estados Miembros no existe una prohibición expresa de la pornografía infantil ¹²⁰². La falta de disposiciones legislativas específicas que prohíban la pornografía infantil es particularmente problemática en los países donde está claramente presente esta actividad, una de las peores formas de trabajo infantil ¹²⁰³. No obstante, incluso en aquellos países en los que el gobierno indica la inexistencia de casos registrados de pornografía infantil, la Comisión subraya la importancia de contar con una prohibición específica de esta forma extrema de trabajo infantil de conformidad con los *artículos 1 y 3* del Convenio ¹²⁰⁴.

Protección de los niños y niñas menores de 18 años de la explotación en la pornografía infantil

517. En varios Estados Miembros, las disposiciones vigentes en materia de pornografía infantil no abarcan a todos los niños amparados por el Convenio. ***En algunos Estados Miembros, las disposiciones pertinentes sólo protegen a las niñas de la explotación en la producción de pornografía*** ¹²⁰⁵. ***En esos casos, la Comisión recuerda que el Convenio se aplica tanto a los niños como a las niñas, y exhorta a los gobiernos en cuestión a que adopten las medidas necesarias para prohibir la utilización, el reclutamiento o la oferta de varones menores de 18 años de edad para la producción de pornografía. De manera similar, la legislación de algunos Estados Miembros sólo prohíbe la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la producción de pornografía a partir de la edad de 14*** ¹²⁰⁶ ***ó 16 años*** ¹²⁰⁷. ***En esos casos, la Comisión insta a los gobiernos en cuestión a que tomen las medidas necesarias para garantizar que se aprueben sin demora normas jurídicas que prohíban y penalicen la participación de personas menores de 18 años de edad en la pornografía.***

La importancia de combatir concretamente la participación de niños en la producción de pornografía

518. En algunos Estados Miembros, la prohibición relativa a la pornografía infantil no se refiere específicamente a la *participación* de un niño en la producción de material pornográfico. Por ejemplo, en varios Estados Miembros, la prohibición relativa a la pornografía infantil se aplica únicamente a la posesión y difusión de material

¹²⁰¹ Albania – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁰² Véanse, por ejemplo, Camerún – CEACR, observación, 2011; Chad – CEACR, solicitud directa, 2010; Dominica – CEACR, solicitud directa, 2010; Santo Tomé y Príncipe – CEACR, solicitud directa, 2011, y Trinidad y Tabago – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁰³ Véanse, por ejemplo, Belice – CEACR, solicitud directa, 2011, y Malawi – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁰⁴ Véase, por ejemplo, República Islámica del Irán – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁰⁵ Véase, por ejemplo, Bangladesh – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁰⁶ Cabo Verde – CEACR, solicitud directa 2011.

¹²⁰⁷ Angola – CEACR, observación, 2011; Antigua y Barbuda – CEACR, solicitud directa, 2011, y Australia – CEACR, solicitud directa, 2011.

pornográfico infantil ¹²⁰⁸, y no se refiere específicamente a la producción de ese material (o más particularmente a la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para ese fin) ¹²⁰⁹. Además, en algunos Estados Miembros simplemente se prohíbe exponer a un niño a la pornografía, pero no se hace referencia a la *participación* de un niño en la producción de ese tipo de material ¹²¹⁰. La Comisión considera que tales disposiciones no constituyen prohibiciones suficientes, acordes con lo dispuesto en el *artículo 3, b)*, del Convenio.

Prohibición de actuaciones pornográficas de niños

519. La Comisión desea destacar además la cuestión de las actuaciones pornográficas en vivo realizadas por niños. Si bien la mayoría de los niños víctimas de esta actividad, que es una de las peores formas de trabajo infantil, son explotados con el fin de obtener fotografías y grabaciones, el Convenio es bastante claro en la medida que especifica que esta prohibición debe aplicarse no solamente a la producción de material pornográfico, sino también a las *actuaciones* pornográficas. ***En los países donde las actuaciones pornográficas no grabadas parecen constituir un problema en la práctica, la Comisión insta a los gobiernos en cuestión a asegurar que la prohibición pertinente relativa a la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para fines pornográficos se aplique también a las actuaciones no grabadas*** ¹²¹¹.

Falta de claridad en la definición de pornografía infantil

520. En algunos países, las prohibiciones relacionadas con la pornografía infantil son bastante vagas ¹²¹² y pueden simplemente prohibir la participación de una persona en actividades «ilícitas e inmorales» o de «libertinaje» ¹²¹³. En esos casos, es fundamental determinar si esas disposiciones tan amplias son utilizadas en la práctica para iniciar acciones judiciales contra las personas que hacen participar a niños en producciones pornográficas. Si dichas disposiciones no se usan en la práctica para enjuiciar a las personas que explotan niños en producciones pornográficas, la Comisión debe instar a los gobiernos interesados a que sustituyan las disposiciones poco claras por prohibiciones concretas de esta forma de trabajo infantil, que es una de las peores.

¹²⁰⁸ El Convenio no prevé directamente el medio de difusión y consumo del material pornográfico, sino que lo deja librado al criterio del legislador nacional. Sin embargo, la existencia de ese material indica que se ha infringido la prohibición de utilizar niños en la producción de material pornográfico. Véase, *Trabajo infantil, op. cit.*, 87.^a reunión, 1999, Ginebra, pág. 60.

¹²⁰⁹ Véanse, por ejemplo, *Bahrein* – CEACR, observación, 2011; *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Islámica del Irán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Reino Unido (Guernsey)* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²¹⁰ Véase, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, observación, 2010.

¹²¹¹ Véase, por ejemplo, *Tailandia* – CEACR, observación, 2011.

¹²¹² Por ejemplo, en *Liberia*, si bien se elaboró un proyecto de ley con el fin de prohibir la «explotación sexual» infantil, no quedó claro si la prohibición abarcaba la utilización, la oferta o el reclutamiento de niños para la producción de pornografía o actuaciones pornográficas. *Liberia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²¹³ Por ejemplo, con respecto al *Pakistán* (donde la legislación prohíbe la venta, la contratación o la participación de toda persona menor de 18 años con fines «ilícitos e inmorales») y los *Emiratos Árabes Unidos* (donde el Código Penal prohíbe la incitación al libertinaje o la explotación del libertinaje de otra persona), la Comisión ha solicitado a los respectivos Gobiernos que indiquen claramente si la producción de pornografía está comprendida en esas prohibiciones. Véanse *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, solicitud directa, 2010.

Iniciativas positivas para combatir la explotación de niños en la pornografía

521. La Comisión alienta sistemáticamente a los gobiernos a que tomen medidas amplias para evitar y combatir la utilización de niños en producciones pornográficas. Si bien el Convenio se centra en el uso efectivo de niños para la producción de material, la adopción de medidas para frenar la demanda de material pornográfico infantil contribuye a prevenir la explotación futura de niños en ésta, una de las peores formas de trabajo infantil. Por ejemplo, en *Bulgaria* se creó una línea telefónica de ayuda para combatir los contenidos ilegales en el espacio cibernético búlgaro, que recibió información del público sobre material pornográfico infantil ¹²¹⁴. En *México*, la Unidad de Policía Cibernética desactivó 1.113 sitios web que contenían pornografía infantil ¹²¹⁵. Debido al carácter mundial de este fenómeno (ya que el material en el que se explota a niños para fines pornográficos suele difundirse a nivel transnacional a través de Internet y por otros medios), estas medidas deben aplicarse en todos los Estados Miembros en los que se consume dicho material, aun cuando el material no suela difundirse dentro del país. Un ejemplo de ello es *Francia*, donde se creó una plataforma para la transmisión de informes sobre contenidos ilegales en Internet, que permite a los usuarios denunciar en línea contenidos de pornografía infantil, entre otros (entre enero y septiembre de 2009 se recibieron aproximadamente 33.735 denuncias) ¹²¹⁶. Los esfuerzos para contrarrestar el consumo de material pornográfico infantil también puede contribuir a la identificación de las personas que producen ese material. ***La Comisión considera que las medidas destinadas a poner freno a la difusión de ese material pornográfico, así como a perseguir judicialmente a sus consumidores, contribuyen de manera importante a combatir esta forma extrema de trabajo infantil, ya que disminuye la demanda de ese material.***

522. Además, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley han adoptado numerosas iniciativas positivas para hacer respetar la legislación que prohíbe la participación de niños en la producción de pornografía. Por ejemplo, la Comisión tomó nota con interés de una serie de medidas aplicadas en *Ucrania* para combatir la pornografía, entre ellas la iniciativa de la policía de dismantelar las redes de personas y grupos organizados de delincuentes implicados en la pornografía (22 grupos descubiertos en 2005 y 65 en 2006), e iniciativas para verificar la legalidad de un número considerable de estudios de fotografía y agencias de modelos ¹²¹⁷. Asimismo, en el *Canadá*, el Centro nacional de coordinación para la explotación infantil coordinó una investigación de la victimización sexual de niños en Internet, que tuvo como resultado 50 detenciones por delitos que incluían la preparación y la distribución de pornografía infantil ¹²¹⁸. En *Belarús*, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pusieron fin a las actividades de un grupo organizado de delincuentes que habían producido y difundido pornografía infantil en 2008, y cinco estudios de pornografía fueron cerrados entre 2008 y 2009 ¹²¹⁹.

523. Sin embargo, la Comisión observa que la legislación pertinente no siempre se aplica en la práctica. En estos casos, la Comisión debe expresar su preocupación por

¹²¹⁴ *Bulgaria* – CEACR, observación, 2009.

¹²¹⁵ *México* – CEACR, observación, 2011.

¹²¹⁶ *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²¹⁷ *Ucrania* – CEACR, observación, 2008.

¹²¹⁸ *Canadá* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²¹⁹ *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2011.

las violaciones del Convenio, y exhortar a todos los Estados Miembros a tomar las medidas necesarias para garantizar que se lleven a cabo investigaciones detalladas y se enjuicie rigurosamente en la práctica a las personas que utilicen, recluten u ofrezcan personas menores de 18 años de edad para la producción de pornografía o actuaciones pornográficas.

Turismo sexual infantil

Legislación extraterritorial para combatir el turismo sexual infantil y otras iniciativas legislativas

524. El turismo sexual infantil es un problema difícil de combatir, ya que los responsables no son ciudadanos del Estado en el que se comete el delito, por lo que resulta difícil someterlos a juicio. Sin embargo, la Comisión observa la tendencia positiva que se registra en los países que promulgan leyes para combatir el turismo sexual infantil ¹²²⁰. Tales disposiciones permiten, concretamente, castigar a los ciudadanos nacionales que hacen ejercer la prostitución a niños fuera del territorio nacional, para así combatir el fenómeno de los ciudadanos que viajan a otros países para aprovechar las deficiencias en la legislación o en la aplicación de las normas relativas a la explotación sexual de los niños con fines comerciales. Por ejemplo, en *Nueva Zelanda*, la Ley de Delitos (enmienda), de 2004, establece que la prohibición de hacer participar a un niño en la prostitución se aplica a las conductas sexuales con niños y adolescentes fuera del país ¹²²¹. En *Suriname*, el Código Penal fue modificado en 2009 a los efectos de establecer que los delitos sexuales cometidos con una persona menor de 18 años fuera del país son punibles en el país ¹²²². En los *Estados Unidos*, el artículo 2423, b) del Título 18 del Código de los Estados Unidos considera delito realizar viajes de comercio interestatal con el propósito de realizar cualquier acto sexual prohibido con una persona menor de 18 años ¹²²³. En *España*, el Código Penal prevé el enjuiciamiento de los nacionales españoles y residentes en el país que cometan en otro país un delito relacionado con la explotación sexual de niños con fines comerciales. De manera similar, varios países de destino de las personas que practican el turismo sexual infantil han adoptado legislación penal para combatir especialmente este delito, como *México*, *Marruecos* y *Panamá* ¹²²⁴.

Dificultades para aplicar la prohibición del turismo sexual infantil

525. En algunos países ha sido difícil aplicar la legislación pertinente, en parte debido al carácter transnacional de este delito. La Comisión ha observado con preocupación que hay varios países en los que sigue existiendo el turismo sexual infantil a pesar de las disposiciones legislativas en contrario ¹²²⁵, ***y que hay otros países cuyos ciudadanos***

¹²²⁰ Combatir el turismo sexual local mediante la legislación nacional, por ejemplo, la legislación penal, es una prioridad. Sin embargo, los casos transfronterizos pueden tratarse recurriendo a la legislación de carácter extraterritorial.

¹²²¹ *Nueva Zelanda* – CEACR, solicitud directa, 2006 (art. 144A de la Ley de Delitos (enmienda), de 2004, y Ley (enmienda) sobre la Prostitución, de 2003).

¹²²² *Suriname* – CEACR, solicitud directa, 2010 (Título XIV del Código Penal).

¹²²³ *Estados Unidos* – CEACR, observación, 2005.

¹²²⁴ *México* – CEACR, observación, 2011; *Marruecos* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011, y *España* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹²²⁵ Por ejemplo, en *Fiji* ha habido un aumento del turismo sexual infantil, y en *Jamaica* el turismo sexual infantil sigue siendo un problema en los centros turísticos del país. A pesar de la modificación introducida en el Código Penal de *Marruecos* en 2003 para tipificar como delito el turismo sexual, persisten la prostitución infantil y el turismo sexual con la participación de jóvenes marroquíes e inmigrantes, sobre todo varones. Además, en *Indonesia*, a pesar de que en 2010 el Ministro de Cultura y Turismo aprobó el reglamento

viajan con el fin de realizar actividades de explotación sexual comercial de niños ¹²²⁶. ***La Comisión expresa su grave preocupación por la continuación del turismo sexual infantil, y exhorta con firmeza tanto a los países de origen como a los países de destino del turismo sexual infantil a que intensifiquen sus esfuerzos para investigar, enjuiciar y condenar a los responsables de esta actividad, una de las peores formas de trabajo infantil, y a que brinden plena cooperación a fin de que sus esfuerzos sean más efectivos.***

Buenas prácticas en lo que respecta a prevenir y combatir el turismo sexual infantil

526. Se han adoptado diversas medidas programáticas para hacer frente al fenómeno del turismo sexual infantil, tanto en los países de origen como en los países de destino de esta forma extrema de trabajo infantil. Por ejemplo, en *Filipinas*, el Departamento de Turismo ha adoptado el programa «Turismo atento a los niños en Filipinas», en colaboración con el programa de Turismo atento a los niños de *Australia*, que alienta a los centros y operadores turísticos a denunciar casos sospechosos de turismo sexual infantil ¹²²⁷. En la *República Dominicana* se ha comenzado a aplicar un código de ética para el sector del turismo y se han llevado a cabo en ese sector actividades de concientización sobre la explotación sexual con fines comerciales ¹²²⁸. Además, en *Alemania*, de conformidad con el Plan de acción para la protección de los menores de la violencia y la explotación sexual, se elaboró un «Código de conducta para la protección contra la explotación sexual de niños en el turismo», y se puso en marcha una campaña de sensibilización sobre la explotación sexual infantil, que incluyó la preparación de vídeos para su transmisión en vuelos y un sitio web ¹²²⁹. Por otra parte, en *Sri Lanka* el UNICEF y la Junta de Turismo de ese país pusieron en marcha el Plan de acción nacional para combatir el turismo sexual infantil, con el fin de difundir la política de tolerancia cero del sector turístico en relación con el turismo sexual infantil, intensificar al máximo la participación del sector turístico privado en la lucha contra el fenómeno y potenciar el papel de los niños y adolescentes ¹²³⁰. Análogamente, en septiembre de 2009 se puso en marcha en *Chile*, con la cooperación del Servicio Nacional de Turismo y la OIT/IPEC, la campaña de sensibilización «No hay excusas», como parte de la cual se distribuyó material en las tres zonas fronterizas y el principal aeropuerto de *Chile* y se estampó un sello con el lema «En Chile la explotación sexual es un crimen» en todos los visados de entrada. La Comisión expresa su beneplácito a tales iniciativas, y alienta a los gobiernos que las adoptan a continuar o intensificar sus esfuerzos en tal sentido. Además, en los casos en que el turismo sexual infantil es una práctica corriente, la Comisión considera que los gobiernos deberían tomar medidas específicas para combatir este fenómeno, entre ellas medidas para hacer tomar conciencia a los agentes relacionados

núm. PM.30/HK.201/MKP/2010, que contiene las directrices para la prevención de la explotación sexual de niños en el turismo, el turismo sexual infantil sigue siendo un fenómeno corriente en la mayoría de las zonas urbanas y destinos turísticos, como Bali y la isla de Riau, y entre 40.000 y 70.000 niños indonesios son víctimas de explotación sexual con fines comerciales. Véanse, *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Indonesia* – CEACR, observación, 2011; *Jamaica* – CEACR, observación, 2011, y *Marruecos* – CEACR, observación, 2011, además de *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011.

¹²²⁶ Por ejemplo, la Comisión ha observado que nacionales de *Alemania*, *Canadá*, *España*, *Estados Unidos* e *Italia* viajan para practicar turismo sexual infantil (véase *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011), al igual que nacionales de *Suecia* (véase *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2011).

¹²²⁷ *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹²²⁸ *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011.

¹²²⁹ *Alemania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²³⁰ *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2010.

directamente con el sector turístico, como las asociaciones de propietarios de hoteles, los operadores turísticos, los sindicatos de taxistas y los dueños de bares y restaurantes y sus empleados ¹²³¹.

Utilización, reclutamiento u oferta de niños para la realización de actividades ilícitas

Inclusión de la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas entre las peores formas de trabajo infantil

527. El primer cuestionario que se envió a los mandantes tripartitos en relación con el posible contenido del Convenio proponía que los *apartados b) y c)* del *artículo 3* del texto final figuraran como un elemento único, con arreglo a la formulación siguiente: «el uso, la contratación o el ofrecimiento de un niño para fines de prostitución, de producción de pornografía o de espectáculos pornográficos, de producción o de tráfico de drogas o de realización de otras actividades ilegales» ¹²³². Durante los debates celebrados en la 86.^a reunión de la Conferencia, los mandantes de la OIT acordaron separar ambos elementos, esto es, la prostitución y la producción de pornografía o de espectáculos pornográficos y la realización de actividades ilícitas en dos cláusulas distintas en aras de la claridad ¹²³³. Simultáneamente, a raíz de los debates, la Conferencia adoptó sendas enmiendas por las que se sustituía el término «contratación» por el término «reclutamiento», y se añadía a la cláusula el ejemplo específico relativo a la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños «para la producción y el tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, como se definen en los tratados internacionales pertinentes». En 1999, la Oficina propuso que se hiciera referencia a «actividades ilícitas» en lugar de a «actividades ilegales», por las siguientes razones: si se utilizara el término «ilegal», una actividad que no esté prohibida por la legislación nacional podría considerarse que escapa al alcance del *apartado c)*, y cualquier actividad considerada ilegal por la legislación nacional podría incluirse dentro del alcance del *apartado c)*. La Oficina sugirió también que se simplificara la formulación mediante la inclusión de ese ejemplo específico, de la siguiente forma: «*en particular para la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y de sustancias sicotrópicas, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes*» ¹²³⁴. Estas propuestas dieron lugar a la formulación definitiva del *apartado c) del artículo 3* ¹²³⁵. Además, durante la elaboración del *apartado c)* del párrafo 12 de la Recomendación núm. 190, los mandantes acordaron hacer referencia a otro ejemplo de actividades ilícitas ajeno a la producción y al tráfico de estupefacientes, esto es, las «*actividades que supongan el porte o el uso ilegales de armas de fuego u otras armas*».

¹²³¹ Véase, por ejemplo, *República Dominicana – CEACR*, observación, 2011.

¹²³² *El trabajo infantil*, 1998, *op. cit.*, Cuestionario, punto 7, b), pág. 4.

¹²³³ *Actas*, 1998, CIT, 86.^a reunión, 1998, Ginebra, Informe de la Comisión del Trabajo Infantil, párrs. 131-140, págs. 19/34-19/37.

¹²³⁴ La Oficina se refiere a los tratados pertinentes tales como la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes; el Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971; el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Véase *Trabajo infantil*, 1999, *op. cit.*, pág. 69, nota a pie de página núm. 9 (comentario de la Oficina).

¹²³⁵ *Trabajo infantil*, Informe IV (2A), ILC, 87.^a reunión, 1999, Ginebra, pág. 69 (Comentario de la Oficina).

Medidas legislativas adoptadas por los Estados Miembros para prohibir la utilización, el reclutamiento y la oferta de niños

528. Muchos países han adoptado leyes relativas a la prohibición de la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores de 18 años para la producción y el tráfico de estupefacientes¹²³⁶. Los Estados Miembros aplican la prohibición de esta peor forma de trabajo infantil mediante leyes de diversa índole y de maneras distintas. En la mayoría de los casos, se aplica a través del derecho penal¹²³⁷, leyes de protección de la infancia¹²³⁸, leyes específicas por las que se prohíbe el tráfico de estupefacientes¹²³⁹, o bien se incluyen en la lista de tipos de trabajo peligrosos prohibidos que por lo general figura en el Código del Trabajo¹²⁴⁰.

Producción y tráfico de estupefacientes

529. En algunos casos, la disposición legislativa se limita a reproducir el artículo 3 del Convenio, como en el caso de *Burkina Faso, República Centroafricana y Fiji*¹²⁴¹, o bien está restringida a la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la producción y el tráfico de estupefacientes, si bien no prohíbe el uso de niños para la realización de actividades ilícitas de otra índole¹²⁴². En *China*, por ejemplo, el Código Penal tipifica como delito la utilización de un menor para el tráfico, el transporte, la fabricación o la venta de estupefacientes a menores, o el hecho de alentarlos a realizar esas actividades.

Mendicidad y otros tipos de actividades ilícitas

530. En otros casos, la legislación contempla diversas formas de actividades ilícitas. Entre los diversos tipos de actividades consideradas ilícitas además de la producción y el tráfico de estupefacientes, la Comisión ha observado que la legislación de determinados países también prohíbe la utilización de niños para la mendicidad forzosa u organizada¹²⁴³, el juego¹²⁴⁴, el porte o el uso ilegales de armas de fuego u otras armas¹²⁴⁵, o la comisión de una infracción¹²⁴⁶ o delito con violencia o amenaza de

¹²³⁶ Véanse, por ejemplo, *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2005; *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nicaragua* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Níger* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011 y *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹²³⁷ Véanse, por ejemplo, *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹²³⁸ Véanse, por ejemplo, *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2010 (utilización de niños para la mendicidad), y *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹²³⁹ Véanse, por ejemplo, *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Omán* – CEACR, solicitud directa, 2007, y *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2006.

¹²⁴⁰ En *Jamaica*, la Comisión ha observado que el proyecto de lista de trabajos peligrosos prohibidos para los niños prohíbe la utilización de niños en actividades ilícitas y en la industria de los estupefacientes, y contiene disposiciones más específicas por las que se prohíbe que los niños cultiven *ganja* y vigilen los cultivos de *ganja*. Véase *Jamaica* – CEACR, observación, 2011. En *Liberia*, se está estudiando incluir la venta y el tráfico de sustancias sicotrópicas en una lista de tipos de trabajo peligrosos para menores de 18 años. Véase *Liberia* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁴¹ Véanse *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Fiji* – CEACR, solicitud directa 2009.

¹²⁴² Véanse *China* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Rumania* – CEACR, solicitud directa 2010.

¹²⁴³ Véanse, por ejemplo, *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Dominica* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁴⁴ Véase, por ejemplo, *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁴⁵ Véase, por ejemplo, *Estados Unidos* – CEACR, observación, 2005.

¹²⁴⁶ Véanse, por ejemplo, *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2005, y *República Islámica del Irán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

violencia ¹²⁴⁷. En *Kazajstán*, por ejemplo, el Código Penal prevé sanciones para todo aquel que implique a un menor en la comisión de actos antisociales, incluido el consumo de estupefacientes y bebidas alcohólicas, la prostitución, el vagabundeo o la mendicidad ¹²⁴⁸. En *Filipinas*, la legislación establece que es delito utilizar, coaccionar, forzar o intimidar a menores de 18 años para que mendiguen, actúen como intermediarios en el tráfico de estupefacientes o lleven a cabo actividades ilegales ¹²⁴⁹.

Prohibición de la *utilización* de niños para realizar actividades ilícitas

531. Ahora bien, algunos países todavía no han adoptado leyes que prohíban la *utilización* de menores de 18 años para la realización de actividades ilícitas ¹²⁵⁰. En la mayor parte de los casos, si bien se prohíbe a los menores de 18 años realicen actividades ilícitas, las personas que *utilicen, recluten u ofrezcan niños* para la realización de actividades ilícitas no incurren en sanciones con arreglo a la legislación nacional.

532. Análogamente, en lo que respecta al tráfico de estupefacientes, la Comisión ha observado que, en muchos casos, si bien la legislación tipifica como delito la fabricación, posesión, utilización o tráfico de estupefacientes, no contempla específicamente las infracciones relativas a la utilización, el reclutamiento o la oferta por un tercero de niños para la producción y el tráfico de estupefacientes ¹²⁵¹. ***Por consiguiente, la Comisión insta a los gobiernos afectados a que, con carácter de urgencia, se aseguren de que la legislación nacional prohíba la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la producción y el tráfico de estupefacientes, así como para la realización de otras actividades ilícitas*** ¹²⁵².

Problemas relativos a la aplicación de la legislación sobre la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas

Tipos más comunes de actividades ilícitas para cuya realización se utilizan niños

533. Entre los tipos de actividades ilícitas que se observan en la práctica para cuya realización los adultos utilizan niños la Comisión ha observado, por ejemplo, que las organizaciones delictivas utilizan niños para, entre otras cosas, transportar armas y provocar incendios, destruir la propiedad pública o privada ¹²⁵³ o realizar actividades ilícitas como robos en viviendas y hurtos ¹²⁵⁴, y que, según se informa, hay adultos que

¹²⁴⁷ Véase, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁴⁸ Véase *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2007. Véanse también *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁴⁹ Véase *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹²⁵⁰ Véanse, por ejemplo, *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁵¹ Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2009, e *Irlanda* – CEACR, solicitud directa, 2007.

¹²⁵² Los demás tipos de actividades incluyen el uso de niños para la mendicidad. Véanse, por ejemplo, *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Zambia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁵³ Véase, por ejemplo, *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁵⁴ Véase, por ejemplo, *Lesotho* – CEACR, observación, 2011.

reclutan a niños para perpetrar robos en vehículos y en viviendas, vender estupefacientes y vender objetos robados ¹²⁵⁵.

Niños de la calle

534. La Comisión también ha observado que los niños de la calle son especialmente vulnerables a las peores formas de trabajo infantil y están empezando a participar en actividades ilícitas. Por consiguiente, en los casos en que la Comisión observó que un gran número de niños vive o trabaja en las calles, instó a los gobiernos a tomar medidas específicas para proteger a esos niños ¹²⁵⁶. De hecho, en muchos casos, los extranjeros, como los niños romaníes y los menores no acompañados, suelen estar en situación de grave explotación, incluida la mendicidad forzosa ¹²⁵⁷.

Medidas programáticas

535. Un número considerable de países ha adoptado diversas medidas que contribuyen a evitar la participación de los niños en actividades ilícitas o que están encaminadas a prestar ayuda directa para el retiro de los niños que están implicados o expuestos al riesgo de verse implicados en ese tipo de actividades. Esas medidas pueden revestir la forma de asistencia financiera a los niños de los hogares pobres ¹²⁵⁸ o pueden consistir en la prestación de servicios a través de centros de atención a la infancia, como pueden ser el alojamiento, la alimentación o la educación, así como las medidas de reintegración familiar ¹²⁵⁹. Desde 2008, por ejemplo, se han creado en *Lituania* centros de día en los que se ofrecen a los niños en situación de riesgo (procedentes de familias que tienen problemas sociales, psicológicos o de otra índole) y a sus familias diversos servicios sociales sin que sea necesario separar a los niños de los padres ¹²⁶⁰.

Buenas prácticas; programas diseñados específicamente para niños que están implicados en actividades ilícitas

536. Algunos países han adoptado programas o medidas específicos para evitar que los menores de 18 años se vean implicados en el tráfico de estupefacientes o en otras actividades ilícitas, así como para prestar asistencia a la rehabilitación e integración social, como en el caso de *Filipinas*, donde en 2003 se introdujo un programa de acción de un año del IPEC con miras a prevenir y eliminar la utilización de menores de 18 años para la producción, la venta y el tráfico de estupefacientes; de *Indonesia*, donde el Ministerio de Empoderamiento de la Mujer y Protección de la Infancia ha establecido un Memorando de Entendimiento con diversas instituciones judiciales a fin de alentar la aplicación de un enfoque de justicia restaurativa respecto de los niños en conflicto con la ley, incluidos los menores de 18 años hallados culpables de vender, producir o traficar con estupefacientes; y de *Sudáfrica*, donde se ha creado un programa piloto destinado a

¹²⁵⁵ Véanse, por ejemplo, *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁵⁶ Véanse, por ejemplo, *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Portugal* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁵⁷ Por ejemplo, en el caso de *Italia*, entre los menores extranjeros no acompañados que según los informes trabajaban en las calles en 2007, algunos eran víctimas de explotación laboral, hurtos y mendicidad. Véase *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véanse también *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2008; *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Grecia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁵⁸ Véanse, por ejemplo, *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Nueva Zelanda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁵⁹ Véanse, por ejemplo, *China* – CEACR, observación, 2011; *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁶⁰ Véase *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2010.

los niños que son utilizados por adultos o por niños más mayores para delinquir (CUBAC) en el marco del programa IPEC de la OIT ¹²⁶¹.

537. La Comisión sostiene con firmeza que, además de la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones legislativas, las medidas o iniciativas programáticas orientadas en ese sentido son fundamentales para prevenir y eliminar la utilización de niños para la realización de actividades ilícitas.

Medidas específicas adoptadas para proteger a los niños de la calle

538. En la mayoría de los casos, los gobiernos afectados por el fenómeno de los niños de la calle han tomado medidas específicas para enmendar la situación. Tanto los organismos públicos como las organizaciones no gubernamentales o el UNICEF han creado alojamientos y centros para la rehabilitación e integración social de los niños de la calle y en situación de vulnerabilidad, a fin de dar respuesta a las necesidades y preocupaciones concretas de esos menores y prestar servicios en materia de educación, salud, orientación psicológica, servicios jurídicos o apoyo familiar ¹²⁶². En *Bulgaria*, por ejemplo, la Comisión ha tomado nota con interés que patrullas móviles de la unidad de protección de la infancia compuestas por autoridades policiales, representantes de organizaciones no gubernamentales y comisiones locales vigilan las calles para identificar a los niños de la calle y garantizar su protección ¹²⁶³. En *Paraguay*, la Comisión también ha tomado nota con interés de la creación en los últimos años de un Programa de Reducción Progresiva del Trabajo Infantil en la Vía Pública (programa Abrazo) a fin de ayudar a las familias en situación de extrema pobreza mediante el pago de subsidios a condición de que los niños dejen de trabajar en las calles y asistan a la escuela.

539. No obstante, la Comisión ha observado que un número considerable de países sigue sin tomar medidas suficientes que aborden específicamente la situación de los niños que viven o trabajan en las calles y que garanticen su rehabilitación e integración social ¹²⁶⁴. La Comisión subraya la necesidad de que se adopten medidas efectivas y con plazos precisos para proteger a los niños de la calle contra las peores formas de trabajo infantil y garantizar su rehabilitación e integración social mediante el establecimiento de instituciones especializadas o alojamientos.

Trabajo peligroso

El trabajo peligroso como peor forma de trabajo infantil

540. En el Informe Global de 2010 se indica que un número considerable de niños realizan trabajos peligrosos en todo el mundo: se estima que en 2008 cerca de 53 millones de niños (4,3 por ciento) de 5 a 14 años y más de 62 millones de niños (16,9 por ciento) de 15 a 17 años realizaban trabajos peligrosos ¹²⁶⁵. Para enfrentar este problema, en el *apartado d) del artículo 3* del Convenio se establece que el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la

¹²⁶¹ Véanse *Indonesia* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁶² Véanse, por ejemplo, *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁶³ Véase *Bulgaria* – CEACR, observación, 2009.

¹²⁶⁴ Véanse, por ejemplo, *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Grecia* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Arabia Saudita* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁶⁵ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil, op. cit.*, cuadro 1.2.

salud, la seguridad o la moralidad de los niños se considera una de las peores formas de trabajo infantil y, por consiguiente, debe prohibirse para los menores de 18 años ¹²⁶⁶.

541. La edad mínima de 18 años para la realización de trabajos peligrosos ha sido objeto de numerosos debates. Sin embargo, es importante destacar que el objetivo del Convenio es erradicar «el trabajo que resulta tan intolerable y perjudicial que ningún niño o joven debería estar en él ocupado» y que se eligió la edad de 18 años para que estuviera de conformidad con la edad mínima más elevada estipulada en el Convenio núm. 138 para trabajos peligrosos y con la definición general del término niño que figura en la Convención sobre los Derechos del Niño. En modo alguno afecta a las edades mínimas estipuladas en el Convenio núm. 138 ¹²⁶⁷.

Trabajo peligroso y determinación de los tipos de trabajos peligrosos

542. El Convenio no ofrece una definición de trabajo peligroso. Ahora bien, en el *párrafo 1 del artículo 4* del Convenio se prevé que los tipos de trabajo a que se refiere el *apartado d) del artículo 3* deberán ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y tomando en consideración las normas internacionales en la materia, en particular el párrafo 3 de la Recomendación núm. 190, en el que se proporciona una lista no exhaustiva de los tipos de trabajo peligrosos. Aunque se propuso que la lista del párrafo 3 de la Recomendación se incorporara al *apartado d) del artículo 3 o al párrafo 1 del artículo 4* del Convenio para especificar más claramente lo que debiera considerarse, como mínimo, trabajo peligroso ¹²⁶⁸, se rechazó esta inclusión a fin de otorgar a los Estados Miembros una mayor flexibilidad en función de las circunstancias nacionales. En consecuencia, con arreglo al Convenio, queda a discreción de los Estados Miembros, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, la elaboración de una lista de tipos de trabajo peligrosos cuya realización esté prohibida a los menores de 18 años. Para ello, las autoridades competentes de cada Estado Miembro deberán localizar dónde se practican los tipos de trabajo determinados, en virtud del *párrafo 2 del artículo 4* ¹²⁶⁹, así como examinar periódicamente y revisar la lista de los tipos de trabajo peligrosos, de conformidad con el *párrafo 3 del artículo 4*, todo ello en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

Prohibición general de realizar trabajos peligrosos para los menores de 18 años

543. Una tendencia positiva que se ha desprendido de los comentarios de la Comisión es que un gran número de países ha adoptado leyes que prohíben que los menores de 18 años lleven a cabo trabajos peligrosos ¹²⁷⁰. Por ejemplo, la Comisión ha tomado nota

¹²⁶⁶ A este respecto puede hacerse referencia al *art. 3, 1)* del Convenio núm. 138 que también prohíbe los trabajos peligrosos a los menores de 18 años.

¹²⁶⁷ *Trabajo infantil*, 1999, *op. cit.*, pág. 43.

¹²⁶⁸ *Ibid.*, pág. 69.

¹²⁶⁹ Véanse, por ejemplo, *Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Tailandia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Ucrania* – CEACR, solicitud directa, 2006, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010

¹²⁷⁰ *Child Labour in a Globalized World*, *op. cit.*, pág. 93. Entre los ejemplos recientes de países que han adoptado leyes adecuadas en materia de trabajo peligroso figuran *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009;

con interés de la adopción del decreto núm. 2007-563, de 2007, relativo al trabajo infantil en *Madagascar*, cuyo artículo 2 prohíbe la participación de menores de 18 años en trabajos que impliquen riesgo de peligro y en tipos de trabajo susceptibles de perjudicar su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social ¹²⁷¹. Del mismo modo, la Comisión tomó nota con interés de que, en virtud de la Ley del Trabajo de 2008 de *China (Región Administrativa Especial de Macao)*, está prohibido contratar a menores de 18 años para la realización de determinados tipos de trabajos y ocupaciones peligrosos ¹²⁷².

Listas de tipos de trabajo peligrosos

544. La Comisión también ha observado muchos casos en los que los países han adoptado debidamente listas de tipos de trabajo peligrosos que se prohíbe realizar a los menores de 18 años, algunas de las cuales pueden ser sumamente detalladas. En *Chipre*, por ejemplo, la Ley núm. 48(I), de 2001, relativa a la Protección de los Jóvenes en el Trabajo contiene una lista no exhaustiva de 115 tipos y procesos de trabajo que se prohíbe realizar a los jóvenes menores de 18 años ¹²⁷³. Del mismo modo, la Comisión tomó nota con interés de la adopción en el *Brasil* del decreto núm. 6481, de 2008, por el que se aprueba una lista pormenorizada de más de 90 peores formas de trabajo infantil para cuya realización se prohíbe contratar a jóvenes menores de 18 años ¹²⁷⁴. En *Mongolia*, la Comisión observó con interés que, de conformidad con la orden núm. 107 del Ministro de Trabajo de 26 de septiembre de 2008, se adoptó una lista de tipos de trabajo que se prohíbe realizar a los menores en la que figuran 39 trabajos y servicios, siete condiciones de trabajo y 53 puestos de trabajo en 11 sectores económicos ¹²⁷⁵.

545. Los tipos de trabajo peligrosos prohibidos, determinados por los Estados Miembros incluyen, aunque no exclusivamente, los siguientes ¹²⁷⁶:

- el trabajo en la construcción y la soldadura, las minas y canteras, o la industria del asfalto ¹²⁷⁷;

Gabón – CEACR, solicitud directa, 2011; *Israel* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010, y la *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011. Para consultar el estado de la legislación en materia de trabajo peligroso en el mundo, véase *Children in hazardous work: What we know, what we need to do* (OIT, Ginebra, 2011).

¹²⁷¹ *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁷² *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁷³ *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹²⁷⁴ *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁷⁵ *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁷⁶ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Georgia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Filipinas* – CEACR, observación, 2010; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, observación, 2010, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁷⁷ En algunos casos, los Estados Miembros han tenido dificultades para aplicar la legislación relativa a la prohibición de trabajos peligrosos en la práctica y se enfrentan de forma generalizada al problema de la participación de los niños en determinados ámbitos del trabajo peligroso. Este puede ser el caso del sector minero. En el *Perú*, por ejemplo – CEACR, observación, 2010, si bien la ley núm. 28992 de 27 de marzo de 2007 prohíbe contratar a personas menores de 18 años en cualquier tipo de actividad minera, la Comisión observó con profunda preocupación que según las estimaciones el número de niños que trabaja en las minas artesanales del Perú se sitúa en torno a los 50.000 y que tanto los niños como las niñas desempeñan en la práctica tipos de trabajo peligrosos en pequeñas minas artesanales, así como que las niñas participan cada vez con mayor frecuencia en las

- el trabajo subterráneo, submarino, a alturas peligrosas o en espacios confinados;
- el trabajo de demolición, la excavación de galerías subterráneas, el aterrazamiento de excavaciones estrechas y profundas y el trabajo en las alcantarillas;
- el trabajo en el sector del petróleo y en la extracción de recursos naturales, o el trabajo en buques;
- el trabajo que implique el uso de aire comprimido, incluyendo las cámaras de presión y el buceo;
- el trabajo peligroso en el servicio doméstico o en el hogar;
- los trabajos agrícolas en los que los niños estén expuestos a condiciones peligrosas, a pesticidas o a insecticidas, o el trabajo en cultivos comerciales;
- el trabajo en zoológicos y parques en los que haya animales salvajes o venenosos, el trabajo relacionado con la incineración o la carnicería, y el trabajo en mataderos o curtidurías;
- el trabajo en el ámbito de la ganadería, como el ordeño de vacas, la alimentación del ganado y la limpieza de establos y corrales, o el trabajo en silos o almacenes de las cosechas;
- las ocupaciones relacionadas con la extinción y la prevención de incendios forestales, con cultivos madereros, con los servicios forestales, con la tala de árboles y con el funcionamiento de cualquier aserradero o fábrica de listones, tablillas o toneles;
- el trabajo relacionado con el uso de tractores u otros vehículos autopropulsados, como los vehículos industriales, montacargas, carretillas elevadoras, maquinaria forestal, herramientas manuales motorizadas, cultivadores rotativos, segadoras, cortadoras de precisión o quitanieves;
- el trabajo con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos y su mantenimiento, como por ejemplo máquinas con cuchillas de movimiento rápido, máquinas que realizan movimientos de estampado, máquinas con cilindros abiertos o tornillos sin fin, mezcladoras, moladoras, rompedoras, troceadoras, peladoras, ralladoras y centrifugadoras, motosierras y cortadoras de setos, pistolas de clavos, atornilladoras, y máquinas de limpieza, pintura, tratamiento anticorrosión o tratamientos similares;
- el trabajo en calderas de vapor, estufas, hornos u otros equipos que impliquen la exposición a altas temperaturas;
- el trabajo relacionado con el uso de agentes químicos, físicos o electromagnéticos peligrosos, o de sustancias y mezclas de sustancias clasificadas como tóxicas, muy tóxicas, corrosivas o explosivas; o la exposición al plomo o a compuestos del plomo, radiaciones ionizantes, amianto y otros materiales que contengan amianto;
- el trabajo relacionado con la manipulación o el transporte de cargas pesadas;

actividades de extracción, transporte y transformación. La Comisión constató un problema similar en *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011, donde observó que, a pesar de que en este punto la legislación es conforme al Convenio, el trabajo infantil en las minas supone un problema en la práctica, y en el *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2009, donde, aunque el art. 134 del Código del Niño, Niña y Adolescente contiene una lista detallada de tipos de trabajo peligrosos que se prohíbe realizar a los menores, algunos de los cuales relacionados con el trabajo de los niños en las minas, preocupa la utilización de menores para desempeñar trabajos peligrosos en las minas. Véanse también *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011, y *Níger* – CEACR, observación, 2011.

- la pesca en aguas profundas o en alta mar, la combustión de carbón, la extinción de incendios;
- el trabajo de embalsamador, el trabajo en prisiones u hospitales psiquiátricos, el tratamiento de pacientes psiquiátricos y la supervisión de personas con problemas psicológicos o sociales, y otros trabajos similares;
- el trabajo en la investigación experimental del cáncer o el trabajo que se lleva a cabo en dichas instalaciones;
- el trabajo llevado a cabo en condiciones de frío o calor extremos, o que impliquen la exposición a altos niveles de ruido o vibraciones, o a altas tensiones eléctricas;
- el trabajo en bares, hoteles o lugares de ocio, el trabajo nocturno y las horas extraordinarias;
- el trabajo de jinete de camellos o caballos;
- el trabajo que exceda las capacidades mentales y físicas de los niños o los trabajos relacionados con la explotación sexual comercial en los que estén expuestos al maltrato físico, psicológico o al abuso sexual.

Lagunas legislativas en la prohibición del trabajo peligroso

Prohibición de realizar trabajos peligrosos a los menores de 18 años

546. En cambio, otros países no han adoptado las disposiciones necesarias para dar efecto al *apartado d) del artículo 3* y al *párrafo 1 del artículo 4* del Convenio. En ocasiones, el problema reside en la falta de disposiciones que prohíban la realización de trabajos peligrosos a los menores de 18 años, en cuyo caso la Comisión ha pedido a los gobiernos interesados que tomen las medidas necesarias para asegurarse de que ninguna persona menor de 18 años esté autorizada a desempeñar trabajos peligrosos, de conformidad con lo dispuesto en el *apartado d) del artículo 3* ¹²⁷⁸.

547. Algunos Estados Miembros establecen una edad mínima para la realización de trabajos peligrosos o de determinados tipos de trabajos peligrosos que es inferior a los 18 años fijados en el Convenio. ***La Comisión subraya que los Estados Miembros deben adoptar una disposición general por la que se prohíba el trabajo que pueda resultar perjudicial para la salud, la seguridad o la moral de los menores de 18 años, de conformidad con el Convenio núm. 182*** ¹²⁷⁹. Respecto de los países que también han adoptado o han manifestado su voluntad de adoptar leyes por las que se autoriza a los jóvenes mayores de 16 años a desempeñar determinados tipos de trabajos peligrosos, la Comisión pide a los gobiernos interesados que tomen medidas para garantizar que esas ocupaciones sólo se lleven a cabo con arreglo a las condiciones estrictas previstas en el párrafo 4 de la Recomendación núm. 190, esto es, siempre que queden plenamente

¹²⁷⁸ *Antigua y Barbuda* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bahrein* – CEACR, observación, 2011; *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Dominica* – CEACR, solicitud directa, 2010; *México* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁷⁹ Véanse, por ejemplo, *Guinea Ecuatorial* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011; *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, solicitud directa, 2010. Véase también la legislación de las provincias de Victoria y Tasmania en *Australia* – CEACR, solicitud directa, 2011. Además, en su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de la India ha indicado que, si bien la edad mínima para la realización de trabajos peligrosos es de 14 años, se está estudiando la posibilidad de elevar la edad mínima a los 18 años.

garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de esos niños, y que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente ¹²⁸⁰.

Establecimiento de una lista de tipos de trabajo peligrosos

548. En otros casos, los Estados Miembros no han determinado ni adoptado ninguna lista de tipos de trabajo peligrosos, según se dispone en el *párrafo 1 del artículo 4* ¹²⁸¹. La Comisión hace un llamamiento a los gobiernos interesados para que tomen medidas inmediatas y efectivas con miras a garantizar la adopción de disposiciones nacionales que den efecto al *párrafo 1 del artículo 4* y, al mismo tiempo, señala a su atención ejemplos de tipos de trabajo peligrosos enumerados en el párrafo 3 de la Recomendación núm. 190. Además, algunos países han adoptado la lista por la que se determinan los tipos de trabajo peligrosos que se prohíbe realizar a los menores de 18 años requerida en el Convenio, pero esas listas fueron adoptadas hace años o decenios ¹²⁸², o bien no contemplan todos los tipos de trabajo peligrosos que serían pertinentes en vista de las circunstancias de cada país ¹²⁸³. En esos casos, la Comisión recuerda a los gobiernos interesados que, en virtud del *párrafo 3 del artículo 4* del Convenio, la lista de los tipos de trabajo determinados deberá examinarse periódicamente y, en caso necesario, revisarse en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas ¹²⁸⁴.

Lagunas en la cobertura legislativa de los trabajos peligrosos

549. La Comisión también ha observado que puede ocurrir que se reclute a niños para llevar a cabo tareas u ocupaciones peligrosas en algunos sectores que *a priori* no presentan necesariamente un peligro. Esto puede ser consecuencia de la falta de recursos o de que determinados sectores en los que los niños desempeñan trabajos peligrosos resultan más difíciles de vigilar, en particular cuando quedan específicamente excluidos

¹²⁸⁰ Véanse, por ejemplo, *México* – CEACR, solicitud directa, 2011, y la legislación del estado de Queensland en *Australia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁸¹ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, observación, 2011; *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guinea Ecuatorial* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mozambique* – CEACR, observación, 2010; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, observación, 2011; *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2011; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Seychelles* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁸² Véanse, por ejemplo, *Camerún* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2005, y *Zimbabwe* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁸³ En los *Estados Unidos* – CEACR, observación, 2010, por ejemplo, la Comisión pidió al Gobierno que adoptara medidas inmediatas para garantizar el seguimiento de las recomendaciones del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo de que se modifiquen las órdenes relativas al trabajo peligroso vigentes y que las enmiendas a las mencionadas órdenes se adopten realmente en conformidad con estas recomendaciones con carácter de urgencia, especialmente las relativas al ámbito agrícola, habida cuenta de que el trabajo infantil peligroso en la agricultura resulta especialmente problemático en ese país.

¹²⁸⁴ En *Marruecos* – CEACR, observación, 2011, por ejemplo, la Comisión ha tomado nota con interés de la adopción y validación, en abril de 2010, del decreto de aplicación del Código del Trabajo promulgado por el real decreto de 24 de diciembre de 2004 en el que se determina la lista de tipos de trabajo peligrosos que se prohíbe realizar a los menores de 18 años, que eleva de 10 a 30 el número de tipos de trabajo peligrosos.

de la aplicación de la legislación laboral ¹²⁸⁵. A este respecto, algunos sectores de la economía presentan más dificultades que otros.

Trabajo peligroso en la economía informal

550. La Comisión ha observado casos en los que la legislación no es lo suficientemente completa para proteger a todos los niños de realizar trabajos peligrosos para su salud, seguridad y moralidad. Esto es especialmente relevante en el caso de los niños que trabajan por cuenta propia o de los niños que trabajan en la economía informal, dado que la legislación nacional no suele amparar debidamente a los niños que llevan a cabo trabajos peligrosos al margen de una relación laboral o contractual ¹²⁸⁶.

551. **La Comisión sostiene que los gobiernos deberían tomar medidas para garantizar la protección de los niños que trabajan por cuenta propia o de los niños que trabajan en la economía informal a fin de evitar que realicen trabajos peligrosos.** Para ello, se podría ampliar el alcance de la legislación nacional a los niños que trabajan en la economía informal. En *Mongolia*, por ejemplo, habiendo observado con anterioridad que el ámbito de aplicación del Código del Trabajo quedaba limitado a las personas que trabajaban para un empleador en el marco de un contrato de trabajo, posteriormente la Comisión tomó nota con interés de que se había adoptado una lista de tipos de trabajo peligrosos que se prohibía realizar a los menores, previa consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, en la que figuran 39 trabajos y servicios, siete condiciones de trabajo y 53 puestos de trabajo en 11 sectores económicos, tanto en la economía formal como informal ¹²⁸⁷.

552. Como alternativa, los gobiernos podrían estudiar la posibilidad de atribuir facultades especiales a los inspectores de trabajo con respecto a los niños que desempeñan una actividad económica por cuenta propia, garantizando así la protección de todos los niños contra la realización de trabajos peligrosos prevista en el Convenio. En *Polonia*, por ejemplo, entre las competencias de la Inspección Nacional de Trabajo del país se encuentra la de supervisar e inspeccionar las condiciones de trabajo para las personas que trabajan al margen de una relación laboral, y las personas que desempeñan actividades económicas por cuenta propia en un lugar especificado por la persona para quien se lleva a cabo ese trabajo ¹²⁸⁸.

Trabajo peligroso en el sector doméstico

El trabajo doméstico como forma peligrosa de trabajo infantil

553. La Comisión considera que los trabajadores domésticos menores de edad constituyen un grupo de alto riesgo que se encuentra fuera del alcance habitual de los controles laborales y está disperso y aislado en los hogares en los que trabajan. Este aislamiento, junto con la dependencia de los niños con respecto a sus empleadores,

¹²⁸⁵ Véanse ejemplos de categorías de trabajadores excluidos de la legislación laboral en *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2010, y *Turquía* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²⁸⁶ Los ejemplos más recientes incluyen *Argelia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bahrein* – CEACR, observación, 2011; *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Islámica del Irán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Nueva Zelandia* – CEACR, observación, 2010; *Níger* – CEACR, observación, 2011; *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Suriname* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁸⁷ *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁸⁸ *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

sienta las bases para que puedan ser víctimas de abusos y explotación. En muchos casos, el gran número de horas trabajadas, la falta o escasez de remuneración, la mala alimentación, las horas extraordinarias y los peligros que llevan implícitos sus condiciones de trabajo afectan la salud física de esos niños ¹²⁸⁹. A este respecto, muchos países han tomado medidas para proteger a los trabajadores domésticos menores de edad contra la realización de trabajos peligrosos. En *Costa Rica*, por ejemplo, la Comisión, después de observar que cerca del 6 por ciento de los 113.500 niños que trabajan en Costa Rica lo hacen en el servicio doméstico, tomó nota con interés de la adopción de la ley núm. 8842, de 2010, que prevé la prohibición del trabajo doméstico de niños de 15 a 18 años en las condiciones siguientes: i) que la persona adolescente duerma en su lugar de trabajo; ii) cuando consista en el cuidado de niños o niñas, personas adultas mayores o personas con discapacidad, y iii) cuando implique labores de vigilancia ¹²⁹⁰.

554. *No obstante, muchos niños que trabajan en el servicio doméstico siguen siendo víctimas de explotación en muchos países* ¹²⁹¹. Según el IPEC/SIMPOC, en 2008, 15.525.000 niños entre 5 y 17 años trabajan en el servicio doméstico ¹²⁹². La Comisión insiste con firmeza en que los gobiernos interesados deberían tomar las medidas necesarias para garantizar que los niños que trabajan en el servicio doméstico no lleven a cabo trabajos peligrosos ni sean expuestos a condiciones de trabajo peligrosas. Esto podría incluir la posibilidad de fortalecer la capacidad o de ampliar las competencias de la inspección del trabajo para que los menores de 18 años que realicen trabajos domésticos peligrosos se beneficien de la protección que brinda la legislación nacional. También se deberían tomar medidas para garantizar que se impongan en la práctica sanciones suficientemente efectivas y disuasorias a las personas que someten a los menores de 18 años a la realización de trabajos peligrosos.

Consideración de la situación especial de las niñas

555. La Comisión también hace hincapié en que los Estados Miembros deben tener en cuenta la situación especial de las niñas que desempeñan determinados tipos de trabajos peligrosos en los que son más vulnerables a la explotación. Esto sucede en particular en los países donde el número de niñas que trabaja en el servicio doméstico en régimen de explotación es muy elevado ¹²⁹³. La Comisión pide a los gobiernos interesados que

¹²⁸⁹ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Mozambique* – CEACR, observación, 2010; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011, y *Togo* – CEACR, observación, 2011.

¹²⁹⁰ *Costa Rica* – CEACR, observación, 2011. Véase también *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010.

¹²⁹¹ Por ejemplo, en *Indonesia* – CEACR, observación, 2011, la Comisión ha constatado con grave preocupación que cerca del 35 por ciento de los trabajadores domésticos son menores de 18 años, y que el 81 por ciento de los trabajadores domésticos trabajan 11 horas o más al día, y dado que son invisibles y están ocultos a la opinión pública, estos trabajadores son propensos a ser víctimas de explotación y abusos, como el maltrato psicológico, la violencia física, o el acoso o agresión sexuales en el trabajo. Igualmente, en *Haití* – CEACR, observación, 2011, miles de niños *restavek* son objeto de explotación en condiciones de peligro. Algunos de ellos, no mayores de 4 ó 5 años de edad, son víctimas de explotación, se ven obligados a trabajar muchas horas sin percibir ninguna remuneración a cambio, se enfrentan a discriminación y maltratos de todo tipo, están mal alojados y mal alimentados y suelen ser víctimas de agresiones físicas, psicológicas y sexuales. El número de niños *restavek* oscila entre los 150.000 y los 500.000, lo que representa alrededor de uno de cada diez niños haitianos. Véanse también *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Brasil* – CEACR, observación, 2010; *China* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Colombia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mozambique* – CEACR, observación, 2010; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011; *Perú* – CEACR, 2010; *Filipinas* – CEACR, observación, 2010, y *Togo* – CEACR, observación, 2011.

¹²⁹² Véase *Trabajo doméstico, Nota de información – Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional* (Ginebra, OIT, 2011, pág. 11).

¹²⁹³ Véanse, por ejemplo, *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guinea Ecuatorial* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Honduras* – CEACR, observación,

tomen medidas efectivas y en un plazo determinado en las que se tenga especialmente en cuenta la situación de las niñas que trabajan en esos ámbitos. En *México*, por ejemplo, la Comisión tomó nota de que más del 80 por ciento de las niñas de entre 12 y 17 años ejercían una actividad económica, especialmente como trabajadoras domésticas, y que especialmente las niñas pequeñas empleadas en trabajos domésticos eran a menudo víctimas de explotación¹²⁹⁴. A este respecto, la Comisión observó que el programa «Oportunidades» desarrollado en las zonas rurales contribuyó, entre otras cosas, a reducir en un 9,1 por ciento las posibilidades de que las niñas entre los 15 y 17 años de edad se emplearan como trabajadoras domésticas.

Trabajo peligroso en el sector agrícola

556. Según el Informe Global de 2010, el 60 por ciento de los niños trabajadores con edades comprendidas entre los 5 y los 17 años están ocupados en el sector agrícola¹²⁹⁵. De hecho, la Comisión ha observado muchos casos en los que se recurre de forma generalizada a niños para llevar a cabo trabajos peligrosos en el sector agrícola¹²⁹⁶. La Comisión insta a los gobiernos que se enfrentan a un problema generalizado de trabajo infantil peligroso en la agricultura a que tomen las medidas necesarias para garantizar la aplicación efectiva de su legislación, inclusive a través del fortalecimiento de las capacidades de inspección del trabajo, la imposición en la práctica de sanciones suficientemente eficaces y disuasorias basadas en investigaciones exhaustivas y acciones judiciales rigurosas, y la aplicación de medidas efectivas y con un plazo determinado.

557. Además, aunque por lo general son los Estados Miembros quienes deben determinar qué tipos de trabajo peligrosos se prohíbe realizar a los niños, la Comisión ha observado que en la práctica se dan casos en los que los niños realizan trabajos que, si bien no están prohibidos, presentan un peligro evidente¹²⁹⁷. Esto se ha observado en especial en el sector agrícola, en casos donde las condiciones de trabajo son peligrosas y donde el número de lesiones y accidentes, incluso mortales, que sufren los menores de 18 años empleados en tipos de trabajo peligrosos son motivo de grave preocupación¹²⁹⁸. En esos casos, la Comisión ha expresado su preocupación por el

2009; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Marruecos* – CEACR, observación, 2011, y *Paraguay* – CEACR, observación, 2011.

¹²⁹⁴ *México* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹²⁹⁵ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párr. 34.

¹²⁹⁶ Por ejemplo, en *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2007; y *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2006, muchos niños trabajadores desempeñan trabajos peligrosos en el sector agrícola, y más concretamente en las plantaciones de cacao. Véanse también *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; *Egipto* – CEACR, observación, 2011; *Kirguistán* – CEACR, observación, 2011; *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010; *Tailandia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Uzbekistán* – CEACR, observación, 2011.

¹²⁹⁷ Como en el caso de *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2010, donde la Comisión consideró que los niños que se desempeñan como jinetes en las carreras de caballos realizan un trabajo que, por su naturaleza y por las condiciones de extremo peligro en las que se lleva a cabo, pone en riesgo su salud y seguridad.

¹²⁹⁸ Por ejemplo, en *Nueva Zelanda* – CEACR, observación, 2010, la Comisión tomó nota con profunda preocupación de que las estadísticas relativas a la siniestralidad laboral indicaban que, en 2006, cerca de 300 niños menores de 15 años fueron atendidos por una lesión relacionada con el trabajo, y que la mayoría de los accidentes se producían en el trabajo agrícola. Además, ese mismo año, se proporcionaron indemnizaciones por accidente y rehabilitación a cerca de diez niños menores de 9 años, 15 niños entre los 10 y los 14 años, y de 1.000 a 2.000 niños entre los 15 y los 19 años. La Comisión también expresó su profunda preocupación por el hecho de que, en los *Estados Unidos* – CEACR, observación, 2010, de 300.000 a 800.000 niños realizan trabajos agrícolas en condiciones peligrosas. Muchos trabajan 12 horas diarias y están expuestos a pesticidas peligrosos, padecen urticarias, dolores de cabeza, vértigos, náuseas y vómitos, y a menudo corren riesgos de agotamiento o de deshidratación debido a la falta de agua y sufren con frecuencia lesiones. Las industrias en las que se registraron más muertes — 162, o el 40 por ciento —, fueron la agricultura, la silvicultura y la pesca, aunque sólo el 13 por

hecho de que ese tipo de ocupaciones, que son inherentemente peligrosas para la salud y la seguridad de los niños, no estén prohibidas. La Comisión recuerda que el párrafo 4 de la Recomendación núm. 190 aborda la posibilidad de autorizar el empleo o el trabajo de los jóvenes a partir de la edad de 16 años bajo estrictas condiciones de protección y de formación previa, si bien considera que, habida cuenta del número significativo de lesiones y de fallecimientos sufridos por niños en muchos casos, esas condiciones no se cumplen plenamente en todas las circunstancias. La Comisión insta a los gobiernos interesados a que tomen medidas inmediatas y efectivas para cumplir con lo dispuesto en el artículo 1 y en el apartado d) del artículo 3 del Convenio, y a que con carácter de urgencia prohíban que los niños menores de 18 años desempeñen trabajos peligrosos. No obstante, cuando quienes lleven a cabo esos trabajos sean jóvenes de entre 16 y 18 años, la Comisión insiste en que los gobiernos en cuestión deberían tomar las medidas necesarias para garantizar que ese trabajo sólo sea llevado a cabo de conformidad con las estrictas condiciones establecidas en el párrafo 4 de la Recomendación núm. 190.

Medidas programáticas

558. La Comisión ha observado que se han hecho grandes progresos en la adopción de medidas efectivas y de plazo determinado en el ámbito del trabajo peligroso. Muchos países han aplicado medidas de esas características para evitar que los niños sean víctimas del trabajo peligroso y para que los que ya realizan actividades de ese tipo dejen de hacerlo y puedan rehabilitarse e integrarse en la sociedad. Algunos países han adoptado planes de acción o programas nacionales para combatir las peores formas de trabajo infantil, o el trabajo peligroso en general o en concreto contra formas particularmente problemáticas del trabajo peligroso, en función de las circunstancias nacionales ¹²⁹⁹.

Colaboración con la OIT/IPEC

Programas de duración determinada de la OIT/IPEC

559. Muchas de estas medidas de duración determinada se han aplicado con la colaboración de la OIT/IPEC. La OIT/IPEC ha ayudado a muchos países con programas de duración determinada a dar prioridad a la lucha contra las peores formas de trabajo infantil, en particular determinados tipos de trabajo peligroso, en consulta con los interlocutores sociales ¹³⁰⁰. Si bien algunos proyectos y programas de la OIT/IPEC no tienen un alcance restringido y se ocupan del trabajo infantil y sus peores formas en general ¹³⁰¹, mientras que otros atienden a diferentes formas o sectores del trabajo

ciento de los niños menores de 18 años que trabajan, están ocupados en este sector. Esta elevada tasa de fallecimientos se vio confirmada por el hecho de que los jóvenes de entre 15 y 17 años de edad que trabajaban en la agricultura corrían cuatro veces más riesgo de sufrir lesiones que los jóvenes que trabajaban en otros sectores.

¹²⁹⁹ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bulgaria* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guyana* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Perú* – CEACR, observación, 2010; *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁰⁰ *Child Labour in a Globalized World; op. cit.*, pág. 97.

¹³⁰¹ Véanse, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Senegal* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Tailandia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

peligroso según las urgencias de cada país. Por ejemplo, en algunos casos, los programas de duración determinada han dado prioridad a la intervención en sectores en que los niños tienen más probabilidades de realizar un trabajo peligroso, como el trabajo agrícola, el trabajo doméstico infantil, el trabajo infantil en minas y canteras, la trata y la pesca, o en la economía informal urbana¹³⁰². En otras ocasiones, los programas de duración determinada han tenido por objeto otros sectores de intervención más específicos: los niños que colaboran en las tareas domésticas o realizan un trabajo peligroso en la construcción; el sector del turismo o el transporte; el cultivo de plátanos y el cultivo de flores; los campos tabacaleros, los arrozales y los algodones; las plantaciones de caña de azúcar, cacao o caucho; la minería a pequeña escala; los vertederos; la industria del calzado, la industria pirotécnica, la industria ladrillera y la industria del mueble; la pesca de altura; la trapería; el tejido de alfombras; el servicio doméstico; la confección de brazaletes de vidrio; la fabricación de instrumental quirúrgico; las curtidurías; los basureros; el desguace de buques; la producción de sal y el sector de la pesca; o el procesado de mariscos¹³⁰³. Los programas de duración determinada han servido para evitar que haya nuevas víctimas del trabajo infantil peligroso en estos sectores y para que los niños que ya realizan este tipo de actividades dejen de hacerlo y puedan rehabilitarse e integrarse en la sociedad, gracias a varias acciones directas, como la elaboración y la aplicación de políticas, la creación de una base de conocimientos, el compromiso y la movilización, las medidas educativas, la capacitación y la alfabetización, así como con intervenciones específicas, como los servicios de asesoramiento, las líneas telefónicas de ayuda, los consultorios jurídicos, médicos o psicológicos y la formación profesional.

560. Por ejemplo, la Comisión observó con interés que en la *República Unida de Tanzania*, gracias a las intervenciones llevadas a cabo entre 2002 y 2005 dentro de la fase I del programa de duración determinada, se había logrado que el 25 por ciento de los niños víctimas de las peores formas de trabajo infantil dejaran de ejercer la actividad conflictiva en cuestión y que se librarán de estar ocupados en ese tipo de actividad el 20 por ciento de las víctimas potenciales en los cuatro sectores de los que se ocupaba el programa, esto es, la prostitución, el servicio doméstico, el sector minero y la agricultura comercial, en particular los sectores del té, el café y el tabaco¹³⁰⁴. Durante la fase II del programa (desde 2005), en un total de 20.143 casos (10.015 niños y 10.128 niñas) se logró retirar o impedir su ocupación en el trabajo infantil, incluido el trabajo peligroso, a través de los servicios educativos y las oportunidades de formación; en 2.375 casos (912 niños y 1.463 niñas) se logró retirar o impedir su ocupación en el trabajo infantil a través de otros servicios no relacionados con la educación¹³⁰⁵. Además, en *Bangladesh*, en el marco del programa de duración determinada de la OIT/IPEC, el Gobierno está elaborando una lista de los tipos de trabajo peligroso en ocho sectores: manufactura de cigarrillos bidi, cuero y curtiduría, fabricación de cerillas, explosivos y pirotecnia,

¹³⁰² Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Marruecos* – CEACR, observación, 2011; *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010; *Filipinas* – CEACR, observación, 2010, y *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

¹³⁰³ Véanse, por ejemplo, *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2009; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2007; *Ecuador* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Indonesia* – CEACR, observación, 2011; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Malawi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2011; *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010.

¹³⁰⁴ *República Unida de Tanzania* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹³⁰⁵ *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación 2010.

fabricación de cemento, trabajo doméstico infantil, transporte por carretera, desguace de buques y minas¹³⁰⁶.

Proyectos regionales del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT

561. En el marco de la OIT/IPEC también se han llevado a cabo programas regionales para luchar contra ciertos tipos de trabajo infantil peligroso. Por ejemplo, la Comisión ha tomado nota con interés de que la *República Dominicana*, en colaboración con la OIT/IPEC, ha puesto en marcha el proyecto «Desarrollo de una hoja de ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana una zona libre de trabajo infantil», que es el marco estratégico nacional para alcanzar los objetivos establecidos en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente respecto de la erradicación de las peores formas de trabajo infantil para 2015 y la erradicación del trabajo infantil para 2020¹³⁰⁷. La Comisión también tomó nota de la ejecución del Proyecto de la OIT/IPEC de prevención y erradicación del trabajo infantil en las minas de oro artesanales del África Occidental, en el que participan *Burkina Faso* y *Níger*¹³⁰⁸. Como resultado de ello se ha puesto en marcha un programa de acción en *Níger* para contribuir a la creación de escuelas y al desarrollo de iniciativas de promoción de la escolarización en las minas de oro y en las aldeas cercanas, así como a la mejora de las infraestructuras escolares en las minas de oro de M'Banga y Komabangou. Gracias a este programa de acción se ha logrado que 2.195 niños (de los que 1.515 son niñas) no sean explotados en las minas de oro y se integren en el sistema escolar tradicional. En *Burkina Faso* se ha logrado que 657 niños dejen de desempeñar una de las peores formas de trabajo infantil, la criba de pepitas de oro, y que éstos se beneficien de servicios preescolares y escolares y reciban ayudas en forma de material escolar, vestimenta escolar, meriendas y atención médica.

Falta de medidas programáticas eficaces

562. No obstante, la Comisión también ha observado que algunos Estados Miembros no han adoptado las medidas necesarias para luchar contra la utilización de niños en trabajos peligrosos en sus territorios¹³⁰⁹. En estos casos, la Comisión solicita a los gobiernos en cuestión que adopten medidas efectivas y de duración determinada para lograr que los niños dejen de desempeñar las peores formas de trabajo infantil en cuestión y garantizar su rehabilitación e integración social, especialmente en los sectores laborales en que el trabajo infantil peligroso es más frecuente. De hecho, en vista del éxito que los Estados Miembros han tenido en la aplicación de medidas programáticas en la esfera del trabajo peligroso, la Comisión considera que la adopción de medidas concretas para luchar contra este tipo de trabajo, que constituye una de las peores formas de trabajo infantil, es crucial para su erradicación efectiva y debe realizarse imperiosamente junto con la adopción de medidas legislativas.

Acceso a la educación básica gratuita

563. En el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011* de la UNESCO se señalan los rápidos progresos realizados en el pasado decenio hacia el

¹³⁰⁶ *Bangladesh* – CEACR, solicitudes directas, 2009, y 2011.

¹³⁰⁷ *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁰⁸ *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2011, y *Níger* – CEACR, observación, 2011.

¹³⁰⁹ Véanse, por ejemplo, *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Comoras* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2009.

objetivo de la educación primaria universal. Según este informe, el número de niños matriculados en la escuela primaria ha aumentado en 52 millones de 1999 a 2008. No obstante, en el Informe se resalta que en 2008 aún había 67 millones de niños sin escolarizar y que, debido a la disminución de los progresos en los últimos años, el número de niños sin escolarizar podría aumentar en cinco millones para 2015 ¹³¹⁰.

564. De conformidad con el *artículo 7, 2, a)*, del Convenio, los Estados Miembros deberán adoptar, teniendo en cuenta la importancia de la educación, medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil. El *artículo 7, 2, c)*, del Convenio también obliga a los Estados Miembros a adoptar medidas efectivas y en un plazo determinado para asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita como forma de contribuir a su rehabilitación e integración social.

Evolución de las tasas de matriculación y de asistencia a la escuela en la educación básica

Aumento de las tasas de asistencia a la escuela

565. En varias ocasiones, la Comisión ha observado que en los últimos años los Estados Miembros han adoptado medidas que han conllevado un aumento de las tasas de asistencia escolar en la educación primaria y secundaria ¹³¹¹. Por ejemplo, en *Zambia*, las tasas netas de matriculación en la educación primaria aumentaron en más del 20 por ciento entre 1999 y 2005 ¹³¹².

566. Para hacer frente al problema de las bajas tasas de matriculación en la educación básica, algunos gobiernos han adoptado medidas legislativas que establecen sanciones para los padres que no velen por la asistencia obligatoria a la escuela de sus hijos ¹³¹³. Más aún, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la adopción de una ley sobre el trabajo doméstico en *Nicaragua* que establece la obligación de los empleadores de promover y facilitar la educación de sus empleados domésticos adolescentes ¹³¹⁴.

567. No obstante, en muchos países, las tasas de matriculación y de asistencia a la escuela siguen siendo especialmente bajas, y en algunos casos son inferiores o iguales al 40 por ciento en la educación primaria y al 15 por ciento en la educación secundaria ¹³¹⁵.

¹³¹⁰ UNESCO: *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011 – Una crisis encubierta: Conflictos armados y educación* (París, 2011), pág. 46.

¹³¹¹ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹³¹² Véase *Zambia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³¹³ Véase, por ejemplo, *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³¹⁴ Véase *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010.

¹³¹⁵ Por ejemplo, en lo que respecta a *Chad*, la Comisión ha manifestado su profunda preocupación por las bajas tasas netas de asistencia a la escuela, tanto en la educación primaria como en la secundaria, que en 2006 fueron respectivamente del 41 por ciento para los niños y del 31 por ciento para las niñas en la escuela primaria y del 13 por ciento para los niños y del 7 por ciento para las niñas en la escuela secundaria; véase *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010. En cuanto a *Comoras*, la Comisión ha manifestado su preocupación por las bajas tasas de asistencia a la escuela tanto en la educación primaria como en la secundaria, que en 2007 fueron respectivamente del 31 por ciento para niños y niñas en la escuela primaria y del 10 por ciento para los niños y del 11 por ciento para las niñas en la escuela secundaria; véase *Comoras* – CEACR, solicitud directa, 2010.

En unos pocos casos incluso han disminuido, en ocasiones sustancialmente, durante los últimos años ¹³¹⁶.

Reducir la brecha existente entre las tasas de asistencia a la escuela en la educación primaria y en la educación secundaria

568. En otros países, la tasa de asistencia a la escuela secundaria sigue siendo baja en comparación con las tasas de asistencia en la educación primaria, aun si los niños en edad de recibir educación secundaria no suelen haber alcanzado todavía la edad de admisión al empleo o al trabajo ¹³¹⁷. Por tanto, la Comisión ha subrayado reiteradamente la importancia de adoptar medidas para aumentar las tasas de asistencia en la educación secundaria ¹³¹⁸.

Reducir las tasas de abandono escolar

569. La Comisión ha observado, asimismo, que una de las razones que contribuyen a las bajas tasas de asistencia escolar es que muchos niños abandonan la escuela antes de haber finalizado la educación básica. En efecto, muchos países se ven confrontados a grandes dificultades para retener a los estudiantes a lo largo del ciclo completo de educación básica ¹³¹⁹. Algunos países han adoptado medidas al respecto, como es el caso de *Egipto*, en donde, desde 2008, el Consejo Nacional para la Infancia y la Maternidad ha proporcionado fuentes alternativas de ingreso a las familias de los menores de edad que trabajan, con miras a reducir las tasas de deserción escolar ¹³²⁰. Las tasas de deserción escolar en la educación secundaria están relacionadas, en parte, con la baja calidad de la educación, pues el plan de estudios no siempre prepara adecuadamente a los niños para la obtención de empleos calificados remunerados. Por ejemplo, de acuerdo con el informe de la misión de investigación de alto nivel que visitó *Níger* en 2006, los padres dudan en enviar a sus hijos a la escuela cuando constatan que la enseñanza escolar no constituye garantía alguna de que obtendrán un trabajo ¹³²¹. El trabajo infantil también incide de forma significativa en esta tendencia: los niños que trabajan suelen abandonar la escuela porque no logran combinar el trabajo y el estudio ¹³²². A este respecto, de acuerdo con un estudio en el que se analizó la relación negativa que existe entre el trabajo infantil y la tasa de escolarización en las escuelas del *Senegal*, en el grupo de los 7 a los 14 años de edad, uno de cada cuatro niños abandona la escuela como consecuencia de su incorporación prematura al mercado laboral, lo cual es la principal causa de abandono escolar ¹³²³.

¹³¹⁶ Véanse, por ejemplo, *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Liberia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

¹³¹⁷ Por ejemplo, en *Haití*, la Comisión ha observado que, en 2008, la tasa neta de asistencia en la educación primaria era del 48 por ciento para los niños y del 52 por ciento para las niñas, mientras que tan sólo alcanzaba el 18 por ciento para los niños y el 21 por ciento para las niñas en la educación secundaria. Véase *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³¹⁸ Véanse, por ejemplo, *Costa Rica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Gabón* – CEACR, observación, 2011, y *Portugal* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³¹⁹ Véanse, por ejemplo, *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³²⁰ Véase *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³²¹ Véase *Níger* – CEACR, observación, 2011.

¹³²² Véanse, por ejemplo, *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Mozambique* – CEACR, observación, 2010.

¹³²³ Véase *Senegal* – CEACR, solicitud directa, 2011.

570. La Comisión considera que unas tasas de retención escolar elevadas contribuyen a prevenir y combatir la contratación de niños en las peores formas de trabajo infantil. Por tal motivo, la Comisión hace hincapié en la necesidad de mejorar el funcionamiento del sistema educativo a través de la adopción de medidas encaminadas, en particular, a aumentar las tasas de asistencia y reducir las tasas de deserción escolar.

Superar los principales obstáculos para lograr la enseñanza básica gratuita

Garantizar el acceso a la enseñanza básica gratuita

571. Una tendencia positiva que se desprende de los comentarios de la Comisión es que un número considerable de Estados Miembros han instaurado la enseñanza básica gratuita y generalizado el acceso a ésta ¹³²⁴. La enseñanza básica gratuita contribuye a mejorar las tasas de matriculación y asistencia, puesto que los derechos de matrícula y otros costos son considerados un obstáculo para que muchos niños reciban enseñanza básica, en especial cuando la pobreza obliga a las familias a elegir entre, por una parte, la educación de sus hijos o, por otra parte, percibir un ingreso adicional ¹³²⁵. A ese respecto, una encuesta de evaluación rápida realizada en septiembre de 2008 para detectar las peores formas de trabajo infantil en *Zimbabwe* indicó que el 48 por ciento de los niños encuestados que habían abandonado la escuela lo habían hecho porque sus padres no podían sufragar los derechos de matrícula, mientras que el 59 por ciento de los niños que nunca habían asistido a la escuela afirmaron que ello se debía a motivos financieros ¹³²⁶.

572. Además, si bien pueden concederse exenciones del pago de los derechos de matrícula para la educación básica, a menudo los padres de los estudiantes deben sufragar otros gastos, como el costo de libros, uniformes, transporte y útiles (costos ocultos) ¹³²⁷. Al respecto, algunos Estados Miembros han adoptado medidas correctivas para que el acceso a la educación básica sea más asequible. Estas medidas pueden clasificarse en dos categorías diferentes, que se explican a continuación.

Programas de transferencias en efectivo no condicionales

573. Muchos países han aplicado regímenes de subvención, como los programas de becas, para permitir que los niños gocen de una mayor igualdad de oportunidades para acceder a la educación básica y concluirla ¹³²⁸. Por ejemplo, durante el año escolar 2007-2008, el Gobierno de *México* otorgó 5,3 millones de subsidios a la educación. Como resultado, la tasa de finalización de estudios primarios de los niños que recibieron subsidios a la educación aumentó en un 1,79 por ciento con respecto a los años anteriores ¹³²⁹. Análogamente, el Gobierno de *Ghana* ha emprendido un programa de subvenciones por alumno y un programa de alimentación en las escuelas, ha establecido la gratuidad del transporte, los libros y los uniformes escolares para los niños, ha

¹³²⁴ Véanse, por ejemplo, *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2006; y *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, solicitud directa, 2006.

¹³²⁵ Por ejemplo, en *México*, 1,7 millones de niños en edad escolar no pueden recibir educación debido a que la pobreza los obliga a trabajar. Véase *México* – CEACR, observación, 2011.

¹³²⁶ Véase *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

¹³²⁷ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³²⁸ Véanse, por ejemplo, *Belice* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Nicaragua* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³²⁹ Véase *México* – CEACR, observación, 2011.

construido aulas y ha concedido prestaciones a los maestros en comunidades desfavorecidas. En su momento, la Comisión tomó nota con interés de que, de acuerdo con el informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Ghana, publicado en septiembre de 2008, el programa de subvenciones por alumno había contribuido a un aumento de las tasas de matriculación en las escuelas de 616.439 alumnos adicionales (295.114 niños y 321.325 niñas) con respecto a las tasas de matriculación de 2004-2005 ¹³³⁰.

Programas de transferencias en efectivo condicionadas

574. Otros países han aplicado programas de transferencias en efectivo condicionadas, cuyo objetivo es ayudar a las familias en situación de pobreza extrema proporcionándoles prestaciones financieras a condición de que los niños de las familias beneficiarias asistan a la escuela ¹³³¹. Por ejemplo, el Gobierno del *Brasil* ha emprendido un programa de transferencias en efectivo denominado «Programa para la erradicación del trabajo infantil (PETI)» que consiste en la concesión de una prestación mensual (conocida como *Bolsa Criança-Cidadã*) a las familias de los niños entre los 7 y los 15 años de edad, condicionada a la asistencia de éstos a la escuela ¹³³².

575. Sin embargo, aún hay un gran número de países en los que la educación básica todavía no es gratuita ¹³³³. La Comisión considera que el acceso a la educación básica gratuita es uno de los medios más efectivos para combatir las peores formas de trabajo infantil y subraya la necesidad de adoptar medidas efectivas y sujetas a plazos con el fin de facilitar el acceso a la educación básica gratuita, en particular para los niños de familias pobres y desfavorecidas.

Mejorar el funcionamiento general del sistema educativo

576. Una gran mayoría de países ha adoptado y aplicado planes de acción nacionales en materia de educación ¹³³⁴ y Planes Nacionales de Educación para Todos ¹³³⁵ en colaboración con la UNESCO a fin de mejorar el funcionamiento general del sistema educativo. Muchos Estados Miembros han incluido asimismo el acceso a la educación básica gratuita para todos los niños entre los objetivos de varios programas de acción nacionales ¹³³⁶. Según la situación de cada país, esos programas y planes tienen objetivos diferentes. Por ejemplo, el Gobierno de *Uganda* ha puesto en práctica un programa universal de educación secundaria gratuita para garantizar que los niños no abandonen su escolarización tras finalizar la educación primaria ¹³³⁷, mientras que otros países, como *Benin*, tienen previsto fomentar la educación formal e informal ¹³³⁸.

¹³³⁰ Véase *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³³¹ Véanse, por ejemplo, *Colombia* – CEACR, observación, 2011; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³³² Véase *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹³³³ Véase, por ejemplo, *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³³⁴ Véanse, por ejemplo, *Guatemala* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³³⁵ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2008; *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³³⁶ Véanse, por ejemplo, *Argelia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³³⁷ Véase *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹³³⁸ Véanse, por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Nicaragua* – CEACR, solicitud directa, 2011.

Poner término a la discriminación y las desigualdades en las oportunidades educativas

Lograr la igualdad de género

577. Varios países han adoptado medidas específicas para lograr la igualdad de género y han realizado grandes avances a ese respecto en los últimos años. Por ejemplo, algunos países, como *Burkina Faso*, han adoptado medidas para fomentar la asistencia escolar de las niñas y, como resultado, es probable que logren la igualdad de género en el ámbito de la educación en 2015¹³³⁹. En *Egipto*, en el marco de las iniciativas llevadas a cabo para reducir las desigualdades de género tanto en la educación primaria como en la secundaria, se han creado 77 escuelas a las que pueden asistir las niñas, así como escuelas con una clase única para permitir que las niñas que hayan abandonado la escuela puedan completar su educación. Además, el Gobierno está tratando de aumentar el número de escuelas para niñas en las zonas rurales, a fin de dar satisfacción a los padres que, en esas zonas, no quieren enviar a sus hijas a escuelas de educación mixta¹³⁴⁰. La Comisión también ha tomado nota con interés de que en el *Togo*, desde 2008, los derechos de matrícula han pasado a ser gratuitos en los niveles preescolar y de primaria y que esos derechos se han reducido para las niñas que asisten a establecimientos públicos de la educación secundaria¹³⁴¹.

578. Sin embargo, a pesar de que el índice de igualdad de género tanto en la educación primaria como en la secundaria aumenta en numerosos países, todavía existe el riesgo de que dichos países no logren el objetivo de la igualdad de género para 2015¹³⁴². En muchos países, las niñas todavía están confrontadas a una importante desventaja con respecto al acceso a la educación¹³⁴³. Los factores que obstaculizan las oportunidades educativas de las niñas van desde los tipos de trabajo que realizan, como la servidumbre doméstica o el trabajo en el domicilio, hasta las limitaciones relacionadas con la cultura y la pobreza. A menudo, las familias pobres prefieren invertir en la educación de sus hijos varones basándose en el supuesto de que es más probable que los varones aporten unos ingresos monetarios. Además, a veces las niñas son víctimas de acoso y abuso sexuales en la escuela, por lo que algunas de ellas se niegan entonces a ir al colegio¹³⁴⁴. No obstante, cabe destacar asimismo que en algunos casos la Comisión ha observado la tendencia opuesta, es decir, que la igualdad de género no se ha alcanzado respecto de los niños¹³⁴⁵.

579. Por consiguiente, la Comisión subraya la necesidad de adoptar y aplicar medidas que tengan por objetivo lograr la igualdad de género tanto en la educación primaria como en la secundaria.

¹³³⁹ Véase *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁴⁰ Véase *Egipto* – CEACR, observación, 2011.

¹³⁴¹ Véase *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁴² Véanse, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, observación, 2011, y *Níger* – CEACR, observación, 2011.

¹³⁴³ Véanse, por ejemplo, *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁴⁴ Véase, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, observación, 2010.

¹³⁴⁵ Véanse, por ejemplo, *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Dominica* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2010.

Garantizar la igualdad de acceso a la educación básica gratuita para los niños vulnerables

580. La discriminación por motivos de género no es la única causa de las desigualdades en la educación. Muchos niños, como los niños de las familias indígenas o pertenecientes a minorías étnicas¹³⁴⁶, los niños de las familias pobres¹³⁴⁷, los niños migrantes, refugiados o desplazados¹³⁴⁸ y los niños de zonas aisladas o rurales¹³⁴⁹, tienen un acceso limitado a la educación por diversas razones, entre las que se incluyen la inexistencia o la falta de una enseñanza bilingüe, la pobreza, la exclusión social o la discriminación racial. Entre las diversas medidas adoptadas por los Estados Miembros para reducir las diferencias entre los distintos grupos de niños, la Comisión ha observado que en *Sudáfrica*, en 2007, se puso en marcha un nuevo sistema que prohíbe el cobro de los derechos de matrícula en el quintil correspondiente a las zonas más pobres¹³⁵⁰. En *Kuwait*, se ha emitido una orden en la que se especifica que los niños que no posean la nacionalidad kuwaití deberán ser tratados como ciudadanos de Kuwait con respecto a la educación gratuita y obligatoria y, se ha establecido un fondo de un total de 4 millones de dinares kuwaitíes (aproximadamente 14 millones de dólares de los Estados Unidos) destinado específicamente a la educación de esos niños, el cual benefició a 15.730 estudiantes en 2006 y 2007¹³⁵¹. La Comisión también ha tomado nota con interés de que en *Nueva Zelandia* se ha introducido una enmienda a la Ley de Inmigración, según la cual los niños migrantes ilegales podrán solicitar un permiso de residencia restringido que les permitirá matricularse en las escuelas primarias y secundarias¹³⁵².

581. Sin embargo, en varias ocasiones, la Comisión ha manifestado su preocupación con respecto a que los niños de varios grupos vulnerables todavía tienen grandes dificultades para acceder a la educación y terminar su escolarización¹³⁵³. Por ejemplo, en algunas regiones y áreas, la tasa de escolarización de los niños vulnerable es apenas la mitad de la tasa de escolarización a escala nacional¹³⁵⁴. Además, las asignaciones presupuestarias insuficientes y la falta de escuelas y de profesores debidamente capacitados, en particular en las zonas aisladas y pobres, siguen siendo un obstáculo para acceder a la educación en algunos países¹³⁵⁵.

582. Por ese motivo, la Comisión pone de relieve la importancia de adoptar medidas que faciliten la igualdad de acceso a la educación para esos niños vulnerables, habida cuenta de que éstos corren un mayor riesgo de ser empleados en las peores formas de trabajo

¹³⁴⁶ Véanse, por ejemplo, *Ecuador* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁴⁷ Véanse, por ejemplo, *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Turquía* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁴⁸ Véanse, por ejemplo, *Azerbaián* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹³⁴⁹ Véanse, por ejemplo, *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2011; *China* – CEACR, solicitud directa, 2006, y *Senegal* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁵⁰ Véase *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁵¹ Véase *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁵² Véase *Nueva Zelandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁵³ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, observación, 2011, y *Guatemala* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹³⁵⁴ Véase, por ejemplo, *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2006.

¹³⁵⁵ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, observación, 2011; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2010.

infantil, y de que el acceso a la educación básica gratuita contribuye a evitar que los niños participen en ese tipo de actividades.

Asegurar a todos los niños librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la educación básica gratuita y a la formación profesional

583. Proporcionar servicios educativos y otras oportunidades de formación a los niños librados del trabajo infantil es un componente de numerosos programas y proyectos OIT/IPEC, tales como «Combatir el trabajo infantil mediante la educación», lanzado en 2004, en 11 países de África, el Caribe y el Pacífico: *Angola, Fiji, Guyana, Jamaica, Kenya, Madagascar, Malí, Papua Nueva Guinea, Sierra Leona, Sudán y Zambia*¹³⁵⁶. La mayoría de los programas de duración determinada proporcionan también servicios educativos y otras oportunidades de formación a los niños librados de las peores formas de trabajo infantil¹³⁵⁷. De manera similar, las acciones educativas suelen formar parte de las diferentes medidas que se adoptan en el marco de los distintos programas de acción nacionales adoptados por los Estados Miembros para eliminar determinadas formas de trabajo infantil¹³⁵⁸.

584. En el contexto de estos programas y proyectos se ha rehabilitado a un número sustancial de niños librados de las peores formas de trabajo infantil, ofreciéndoles educación formal y no formal, así como oportunidades de formación profesional¹³⁵⁹. Por ejemplo, la Comisión ha tomado nota con interés de que, como consecuencia de la adopción por el *Estado Plurinacional de Bolivia* de medidas de educación destinadas a los niños que trabajan en las minas, el 20 por ciento de aquellos que participaron en el programa han dejado de trabajar¹³⁶⁰. Se ha tomado también nota con interés de que *Nicaragua* ha ejecutado el Programa Amor, que tiende a restablecer los derechos de 25.000 niños y adolescentes de la calle muy vulnerables a la explotación sexual comercial, y de que el Gobierno se ha fijado objetivos para integrar a todos los niños en el sistema educativo y asegurar que reciban prestaciones sociales hasta 2011¹³⁶¹.

585. En ciertos países los niños víctimas de una determinada forma de trabajo infantil también reciben enseñanza en escuelas especializadas, tales como las destinadas a antiguos conductores de camellos en *Mauritania* o a niños víctimas de conflictos armados en *Uganda*¹³⁶².

586. Además, varios gobiernos han elaborado programas o proyectos de educación no formal para hacer accesible la educación a niños de diferentes edades no escolarizados o a aquellos que abandonan la escuela en las primeras fases de la enseñanza básica¹³⁶³.

¹³⁵⁶ Véanse *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2011, *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Malí* – CEACR, observación, 2010, y *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁵⁷ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, solicitud directa, 2011; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁵⁸ Véase, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁵⁹ Véanse, por ejemplo, *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2010; *México* – CEACR, observación, 2011, y *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹³⁶⁰ Véase *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2009.

¹³⁶¹ Véase *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010.

¹³⁶² Véanse *Mauritania* – CEACR, observación, 2010, y *Uganda* – CEACR, observación, 2008.

¹³⁶³ Véanse, por ejemplo, *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2011.

587. La Comisión ha señalado, empero, que existe un número apreciable de países que no han tomado medidas suficientes para reintegrar en el sistema educativo a los niños librados de las peores formas de trabajo infantil ¹³⁶⁴. La Comisión considera que la educación y la formación son fundamentales para garantizar la rehabilitación e integración social de los niños retirados de las peores formas de trabajo infantil. En consecuencia, hace hincapié en la necesidad de ofrecer a los niños víctimas de las peores formas de trabajo infantil acceso a la educación y formación profesional gratuitas.

588. Al observar que el sistema educativo no es lo suficientemente eficaz como para asegurar el acceso de todos los niños a la enseñanza básica gratuita, la Comisión insta a los gobiernos a fortalecer el funcionamiento del sistema educativo, a tomar medidas eficaces y en un plazo determinado para acrecentar las tasas de asistencia y reducir las de abandono escolar, a facilitar el acceso a la enseñanza básica gratuita tanto en el nivel primario como en el secundario, a brindar oportunidades de educación informal y formación profesional a los niños que no participan en el sistema de educación formal, y a conceder particular atención a niñas y niños vulnerables, esto es, entre otros, los niños que viven en las zonas rurales, los niños de familias pobres, los niños indígenas y los niños migrantes.

Identificar y alcanzar a los niños particularmente expuestos a riesgos

589. En su *artículo 7, 2), d)*, el Convenio reconoce que combatir eficazmente las peores formas de trabajo infantil exige identificar a los niños particularmente vulnerables a estas peores formas y entrar en contacto con ellos. La Comisión ha señalado al respecto que ciertos grupos de niños son particularmente vulnerables a las peores formas de trabajo debido a una serie de factores sociales y económicos, que varían de un Estado o una región a otros. El Convenio no identifica expresamente a estos niños, que suelen pertenecer a grupos marginados o aislados a los que no se puede llegar a través de los canales o instituciones habituales.

Huérfanos por causa del VIH/SIDA y otros niños vulnerables

590. La Comisión observa que los huérfanos por causa del VIH/SIDA y otros niños vulnerables están particularmente sujetos a riesgos de ocupación en las peores formas de trabajo infantil. Estos niños suelen carecer de un apoyo familiar suficiente y se ven forzados, por tanto, a realizar una actividad económica para atender a sus necesidades ¹³⁶⁵ o, cuando se trata de hogares cuya cabeza de familia es un niño (fenómeno cada vez más frecuente en ciertos Estados Miembros), a subvenir a las de sus hermanos ¹³⁶⁶. Por regla general, estos niños huérfanos y otros niños vulnerables cuentan con medios muy limitados para generar ingresos, motivo por el cual recurren a estrategias peligrosas para mantenerse ¹³⁶⁷. Así pues, el incremento de la población de huérfanos y otros niños vulnerables en muchos países ha hecho aumentar el número de personas con edades inferiores a los 18 años que están particularmente expuestas a la trata y la explotación sexual comercial, o a ser utilizadas en actividades

¹³⁶⁴ Véase, por ejemplo, *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

¹³⁶⁵ Véanse, por ejemplo, *Mozambique* – CEACR, observación, 2010; *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Zimbabwe* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹³⁶⁶ Véanse, por ejemplo, *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2006, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

¹³⁶⁷ Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010.

ilícitas y trabajos peligrosos¹³⁶⁸. ***La Comisión destaca en este sentido que resulta esencial adoptar medidas eficaces, limitadas en el tiempo y ajustadas a las circunstancias y necesidades de los mencionados niños para combatir las peores formas de trabajo infantil.***

Planes de acción nacionales específicos para los huérfanos y otros niños vulnerables

591. La Comisión ha tomado nota de que se han formulado y llevado a cabo planes de acción nacionales para los huérfanos y otros niños vulnerables en muchos países, especialmente africanos, como *Angola, Benín, Camerún, Côte d'Ivoire, Malawi, Mozambique, Namibia, Rwanda, Sudáfrica y Zimbabwe*¹³⁶⁹. Entre los países no africanos que han aplicado planes de acción nacionales específicos para esta categoría de niños, cabe citar a *Guyana y Papua Nueva Guinea*¹³⁷⁰. Estos planes tienden por lo general a proporcionar a esta categoría de niños un apoyo muy completo, integrado por elementos tales como el acceso a los servicios educativos y de salud¹³⁷¹, la asistencia nutricional y alimentaria¹³⁷² y los servicios psicológicos¹³⁷³, además del fortalecimiento de capacidades institucionales para responder a las necesidades de los huérfanos y otros niños vulnerables, lo que incluye una protección social más sólida¹³⁷⁴. Es posible proporcionar asistencia financiera directa a estos niños mediante programas de transferencia de efectivo, que tienen por objeto impedir que estos niños accedan al mercado del trabajo, reduciendo así el riesgo de se ocupen en las peores formas de trabajo infantil¹³⁷⁵. Por ejemplo, en *Lesotho*, se inició en 2009 un programa de subvenciones para los niños, que proporciona trimestralmente transferencias en efectivo sin condiciones a huérfanos y otros niños vulnerables¹³⁷⁶. Ahora bien, pese a tales esfuerzos, en muchos Estados Miembros estos servicios sociales y mecanismos de asistencia llegan sólo a una parte de esta categoría de niños de sus países¹³⁷⁷, o siguen siendo insuficientes para atender a las necesidades de este grupo vulnerable¹³⁷⁸. La Comisión estima a este respecto que los gobiernos interesados deben tomar medidas

¹³⁶⁸ Véanse, por ejemplo, *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Guinea Ecuatorial* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Guyana* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Zambia* – CEACR, observación, 2010.

¹³⁶⁹ *Angola* – CEACR, observación, 2011; *Benín* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Malawi* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Mozambique* – CEACR, observación, 2010; *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

¹³⁷⁰ *Guyana* – CEACR, solicitud directa, 2007, y *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹³⁷¹ Véanse, por ejemplo, *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁷² Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Gabón* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹³⁷³ Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Zambia* – CEACR, observación, 2010.

¹³⁷⁴ *Angola* – CEACR, observación, 2011, y *Malawi* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁷⁵ *Kenya* – CEACR, solicitud directa; *Mozambique* – CEACR, observación, 2010, y *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁷⁶ *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁷⁷ Véanse, por ejemplo, *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Malawi* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁷⁸ Véanse, por ejemplo, *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

concretas para aumentar el porcentaje de hogares que reciben servicios de asistencia y subvenciones, para proteger a esos niños contra las peores formas de trabajo infantil.

Facilitar el acceso a la educación o la formación profesional de los huérfanos y otros niños vulnerables para impedir su ocupación en las peores formas de trabajo infantil

592. La Comisión señala que el acceso a la enseñanza es un problema especial que enfrentan huérfanos y otros niños vulnerables¹³⁷⁹. En las familias afectadas por el VIH/SIDA, suele retirarse de la escuela a los niños de corta edad para que cuiden de los miembros enfermos de sus familias o de sus hermanos, y complementen los ingresos de sus padres cuando estos se encuentren enfermos¹³⁸⁰. No obstante, varios Estados Miembros han tomado medidas positivas para facilitar el acceso de los huérfanos y otros niños vulnerables a la educación, por ejemplo *Senegal*, país donde la ejecución de un programa de apoyo a la escolarización y la formación profesional de huérfanos y otros niños vulnerables ha incluido la provisión de 8.508 becas para esta categoría de niños en 2008-2010¹³⁸¹. En *Ghana*, se aplicó un programa de asistencia en efectivo a hogares para el mantenimiento de huérfanos, con la condición de enviar a la escuela a los niños en edad escolar¹³⁸². Por otra parte, en *Burkina Faso* se proporcionó educación y formación a cerca de 10.000 huérfanos y otros niños vulnerables en el marco de una estrategia nacional para combatir el VIH y el sida de 2006 a 2010¹³⁸³. Impartir formación profesional puede redundar también en la creación de empleos que por sus características resulten apropiados para los adolescentes y contribuye a impedir que estos se ocupen en las peores formas de trabajo infantil¹³⁸⁴. Considerando que el acceso a la enseñanza básica gratuita contribuye a impedir la ocupación de los niños en las peores formas de trabajo infantil, la Comisión debe destacar la necesidad de que los gobiernos interesados adopten medidas eficaces para facilitar a esta categoría de niños el acceso y la asistencia al sistema escolar de enseñanza básica gratuita o, en caso necesario, a la formación profesional.

Buenas prácticas de incorporación de las cuestiones relativas a los huérfanos y otros niños vulnerables en las políticas y programas nacionales para combatir el trabajo infantil

593. En último término, la Comisión desea destacar la importante tendencia a incorporar las cuestiones que plantean los OVC en políticas y programas nacionales con el fin de luchar contra el trabajo infantil. Por ejemplo, en *Kenya* el Plan de acción nacional para eliminar el trabajo infantil; 2004-2015, señala que la pandemia del VIH/SIDA

¹³⁷⁹ Por ejemplo, en *Filipinas* el acceso a la educación básica de los niños afectados por el VIH y el sida es inadecuado y en *Azerbaiyán* los niños infectados por el VIH y el sida son objeto de discriminación y pueden ser excluidos del sistema normal de educación, *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Azerbaiyán* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹³⁸⁰ Por ejemplo, en *Mauritania*, sólo asiste a la escuela el 33 por ciento de los niños huérfanos por causa del VIH y el sida, con edades comprendidas entre los 10 y los 14 años, en comparación con la tasa de aproximadamente el 71 por ciento que corresponde a los niños no huérfanos. En *Côte d'Ivoire* la tasa de asistencia de huérfanos por causa del VIH y el sida, entre 10 y 14 años de edad, pasó del 62,4 por ciento en 2007 a un 35,7 por ciento en 2009. *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2011, además de, por ejemplo, *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁸¹ *Senegal* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁸² *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁸³ *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁸⁴ *Zambia* – CEACR, observación, 2010.

contribuye al trabajo infantil; el plan contiene medidas para atenuar su impacto¹³⁸⁵. En *Sri Lanka* el Plan de acción nacional para los niños incluye medidas encaminadas a proporcionar un número adecuado de hogares dispuestos a albergar huérfanos a causa del VIH y el sida¹³⁸⁶ y la Estrategia y Programa de acción nacionales para eliminar el trabajo infantil en *Swazilandia* incluye medidas para asegurar que en las comunidades se empiece a llevar registro de los hogares cuyos cabeza de familia son niños, así como para administrar más adecuadamente la educación de los huérfanos y otros niños vulnerables¹³⁸⁷. Frecuentemente, los proyectos OIT/IPEC abordan igualmente la situación de estos niños. Entre estos, cabe citar el proyecto OIT/IPEC para combatir y prevenir el trabajo infantil provocado por el VIH y el sida en el África Subsahariana (ejecutados en *Uganda* y *Zambia*)¹³⁸⁸ y un proyecto llevado a cabo en *Malawi* provisto de medidas encaminadas a reforzar las redes de seguridad comunitarias para ayudar a los huérfanos y otros niños vulnerables y atender, además, a las necesidades de estos niños librados del trabajo infantil, mediante alimentación escolar, proyectos de abastecimiento de raciones a los hogares y asistencia dirigida a las familias en forma de ayuda para iniciar actividades económicas, así como la entrega de fertilizantes subvencionados¹³⁸⁹.

Niños romaníes

594. La Comisión observa que en muchos Estados Miembros, especialmente en Europa Oriental, los niños romaníes son particularmente vulnerables a ciertas peores formas de trabajo infantil. Estos niños son víctimas de la trata interna y externa, dirigida sobre todo a los países de Europa Occidental¹³⁹⁰, en cuyo marco se les utiliza con propósitos de mendicidad forzosa¹³⁹¹ y prostitución¹³⁹², así como para realizar actividades ilícitas, como por ejemplo, el robo¹³⁹³ y la venta de drogas¹³⁹⁴. Por otra parte, en varios Estados Miembros, los niños romaníes constituyen la mayoría o una gran proporción de los niños que viven en las calles¹³⁹⁵. La Comisión debe destacar la importancia que reviste proteger a los niños romaníes contra las peores formas de trabajo infantil, habida cuenta de los numerosos factores que contribuyen a su vulnerabilidad, entre los cuales cabe citar la pobreza, la discriminación y la insuficiencia de los programas de protección social.

¹³⁸⁵ Kenya – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁸⁶ Sri Lanka – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹³⁸⁷ Swazilandia – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁸⁸ Uganda – CEACR, solicitud directa, 2011, y Zambia – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹³⁸⁹ Malawi – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁹⁰ Véase, por ejemplo, Austria – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁹¹ Véanse, por ejemplo, Bosnia y Herzegovina – CEACR, solicitud directa, 2011; Eslovaquia – CEACR, solicitud directa, 2011, y ex República Yugoslava de Macedonia – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁹² Véanse, por ejemplo, República Checa – CEACR, solicitud directa, 2011, y Hungría – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁹³ Véanse, por ejemplo, Bulgaria – CEACR, solicitud directa, 2004, y Reino Unido – CEACR, solicitud directa, 2007.

¹³⁹⁴ Véase, por ejemplo, Serbia – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹³⁹⁵ Véanse, por ejemplo, Bosnia y Herzegovina – CEACR, solicitud directa, 2011; Grecia – CEACR, solicitud directa, 2009; Georgia – CEACR, solicitud directa, 2011, y ex República Yugoslava de Macedonia – CEACR, solicitud directa, 2011.

Programas para abordar la vulnerabilidad de los niños romaníes

595. La Comisión toma nota de la utilidad de contar con programas amplios y versátiles para llegar a los niños romaníes, por ejemplo, el Plan de acción y Estrategia para abordar el problema romaní en *Bosnia y Herzegovina*¹³⁹⁶ o la iniciativa plurinacional que representa el Decenio de la Inclusión Romaní¹³⁹⁷, gracias a los cuales se han adoptado numerosas medidas en varios Estados Miembros¹³⁹⁸. Ahora bien, estas iniciativas no siempre se ven coronadas por el éxito¹³⁹⁹. La Comisión insta a los gobiernos de aquellos países en que se han tomado algunas medidas, pero la situación de los niños romaníes sigue siendo particularmente vulnerable, a que intensifiquen los esfuerzos que han desplegado en este sentido (por ejemplo, en el marco del Decenio de la Inclusión Romaní) y a que adopten medidas concretas para proteger a los niños romaníes de las peores formas de trabajo infantil.

Importancia del acceso de los niños romaníes a la enseñanza básica gratuita

596. Los niños romaníes suelen afrontar dificultades para acceder a la educación y permanecer en la escuela. En este contexto, la Comisión se felicita por algunas iniciativas destinadas a aumentar los porcentajes de matriculación de los niños romaníes en muchos países. Así por ejemplo, en *Eslovenia* se han emprendido estrategias para educar a los niños romaníes (tales como programas preescolares y cursos optativos de cultura romaní), y se han asignado fondos adicionales a escuelas que aceptan la inscripción de niños romaníes¹⁴⁰⁰. En *Montenegro* se llevó a cabo la Iniciativa para la educación de romaníes, con el fin de integrar a un mayor número de niños romaníes en el sistema escolar formal, gracias al suministro gratuito de libros de texto y transporte¹⁴⁰¹. En la *ex República Yugoslava de Macedonia* se han tomado varias medidas para reducir la tasa de abandono escolar de los niños romaníes, medidas que incluyen el ofrecimiento de 650 becas a niños romaníes y la construcción de una escuela de enseñanza secundaria en un barrio de Skopje donde predomina la población romaní¹⁴⁰². En *Letonia* se ejecutó el Programa nacional para romaníes, con el fin de aumentar la tasa de matriculación escolar de los niños romaníes, ofreciendo cursos preparatorios a estos niños, mejorando la aplicación de la Ley sobre Educación con el fin de motivar a los padres romaníes, en lo que concierne a garantizar la educación permanente de sus hijos, y brindando oportunidades para que éstos reinicien sus estudios tras un abandono escolar¹⁴⁰³.

¹³⁹⁶ *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁹⁷ El Decenio de la Inclusión Romaní es una iniciativa adoptada por 12 países europeos para mejorar la integración socioeconómica y social de la minoría romaní en toda la región.

¹³⁹⁸ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Croacia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹³⁹⁹ Por ejemplo, pese a algunas iniciativas eficaces, la Estrategia para la mejora de las condiciones de vida de la comunidad romaní en *Albania* se aplicó en general de manera deficiente. *Albania* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁰⁰ *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁰¹ *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁰² *La ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁰³ *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

597. La Comisión observa, empero, que el nivel de éxito de estas iniciativas es variable ¹⁴⁰⁴ y que, a pesar de las medidas adoptadas por algunos Estados Miembros, las tasas de abandono escolar de los niños romaníes siguen superando ampliamente las de otros niños ¹⁴⁰⁵ o la gran mayoría de los niños romaníes no va a la escuela ¹⁴⁰⁶. La Comisión señala, por lo tanto, que aún queda mucho por hacer en este campo. A la vista de la importancia decisiva del acceso gratuito a la enseñanza básica para combatir las peores formas de trabajo infantil, la Comisión insta a los gobiernos interesados a fortalecer sus esfuerzos para facilitar el acceso a la educación por parte de los niños romaníes.

Niños procedentes de familias pobres y zonas rurales

598. ***Habida cuenta de los estrechos vínculos que existen entre la pobreza y las peores formas de trabajo infantil, la Comisión desea subrayar la vulnerabilidad de los niños de familias pobres ante estas peores formas*** ¹⁴⁰⁷. ***Además, los niños de las zonas rurales pueden ser particularmente vulnerables a la trata destinada a las zonas urbanas*** ¹⁴⁰⁸, ***para someterlos a la explotación sexual comercial*** ¹⁴⁰⁹, ***la mendicidad*** ¹⁴¹⁰ ***o el trabajo doméstico*** ¹⁴¹¹. ***Por otra parte, en varios países son las escuelas de las zonas pobres y rurales las que en gran medida contratan a sus alumnos para desempeñar trabajo obligatorio durante los horarios escolares*** ¹⁴¹². ***Por último, en algunos Estados Miembros la gran mayoría de los trabajadores domésticos infantiles*** ¹⁴¹³ ***o de los niños de la calle*** ¹⁴¹⁴ ***son migrantes del campo.***

Medidas para alcanzar a los niños procedentes de familias pobres y zonas rurales

599. Muchas de las políticas e intervenciones que tienen éxito para reducir la vulnerabilidad de los niños procedentes de familias pobres no se destinan específicamente al trabajo infantil, ya que su objetivo principal es reducir la pobreza. Por ejemplo, en *Mongolia*, la particular vulnerabilidad de los niños de familias pobres a las peores formas de trabajo infantil se ha abordado mediante programas que ofrecen a

¹⁴⁰⁴ Por ejemplo, la eficacia de las medidas adoptadas por *Eslovaquia* en 2008 para ayudar a los alumnos romaníes escolarizados fue limitada debido a la falta de maestros disponibles, al escaso interés de los padres en las clases de lengua y cultura romaní y a que la segregación de los niños romaníes en la enseñanza sigue, de hecho, existiendo. En *Serbia*, pese a la realización de proyectos tales como el de Asistencia de los niños romaníes en el sistema escolar, sólo el 13 por ciento de estos niños terminan la enseñanza primaria. Véanse, *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁰⁵ *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁰⁶ *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Croacia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁰⁷ Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁰⁸ Véanse, por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Irán* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁰⁹ Véanse, por ejemplo, *Kirguistán* – CEACR, observación, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴¹⁰ Véanse, por ejemplo, *Mauritania* – CEACR, observación, 2008, y *Senegal* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴¹¹ Véanse, por ejemplo, *Haití* – CEACR, observación, 2011; *Liberia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Togo* – CEACR, observación, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴¹² Véanse, por ejemplo, *China* – CEACR, observación, 2011, y *Uzbekistán* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴¹³ Véanse, por ejemplo, *Marruecos* – CEACR, observación, 2010; *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2004, y *Togo* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴¹⁴ Véase, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, observación, 2011.

dichos niños asistencia financiera en materia de educación y salud ¹⁴¹⁵. Asimismo, en varios países la transferencia de efectivo a las familias pobres (a menudo con la condición de que sus hijos asistan a la escuela) se presta a reducir la vulnerabilidad de estos niños, como por ejemplo en la *República Dominicana, Libano y Panamá* ¹⁴¹⁶. Cabe también la posibilidad de aplicar medidas en el contexto de programas específicamente destinados a la esfera del trabajo infantil, como ocurre en *Brasil*, país donde se otorgan prestaciones familiares y becas a través del Programa para erradicar el trabajo infantil ¹⁴¹⁷.

600. Hay varios factores que explican la particular vulnerabilidad de los niños de las zonas rurales, entre los cuales cabe citar el aislamiento regional, la pobreza, la falta de acceso a la educación, una mayor probabilidad de ocupación en trabajos agrícolas peligrosos y una especial vulnerabilidad a la migración a las zonas urbanas. En consecuencia, es necesario tomar medidas globales y limitadas en el tiempo para proporcionar eficazmente protección a esos niños. Por ejemplo, la Comisión expresó su beneplácito por el proyecto OIT/IPEC de intervención directa para combatir las peores formas de trabajo infantil en las zonas rurales en *Marruecos* y el programa ejecutado en *Colombia* para ayudar a las familias que viven en las zonas rurales alejadas ¹⁴¹⁸. Estas iniciativas pueden centrarse también en ciertas peores formas de trabajo infantil, como ocurre en *Tailandia*, país donde se llevó a cabo una fase del Plan nacional sobre la prevención y solución de la trata interna y transfronteriza de niños y mujeres, centrado en las zonas rurales, habida cuenta de la particular vulnerabilidad de la población rural ¹⁴¹⁹.

601. Observando el impacto positivo de estas medidas, la Comisión considera esencial que los Estados Miembros tomen medidas eficaces y limitadas en el tiempo para proteger contra las peores formas de trabajo infantil a los niños procedentes de familias pobres y zonas rurales.

Buenas prácticas para facilitar el acceso a la educación de los niños procedentes de familias pobres y zonas rurales

602. En muchos países los niños de familias pobres están más expuestos al abandono escolar ¹⁴²⁰. Asimismo, en un gran número de Estados los niños que viven en las zonas rurales han de hacer frente a un acceso limitado a la educación ¹⁴²¹, debido a las largas distancias que median entre los hogares rurales y las escuelas más cercanas ¹⁴²², la necesidad de que estos niños permanezcan en sus hogares para trabajar en la agricultura con sus padres ¹⁴²³, el número insuficiente de escuelas rurales para absorber a todos los

¹⁴¹⁵ *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴¹⁶ *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴¹⁷ *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁴¹⁸ *Colombia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴¹⁹ *Tailandia* – CEACR, observación, 2010.

¹⁴²⁰ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, observación, 2011; *Comoras* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴²¹ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Angola* – CEACR, observación, 2011; *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2006, y *Ucrania* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴²² Véase, por ejemplo, *República Islámica del Irán* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁴²³ Véase, por ejemplo, *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010.

niños en edad escolar ¹⁴²⁴, y el cierre de escuelas en las zonas rurales por motivos económicos ¹⁴²⁵. La Comisión ha instado reiteradamente a los gobiernos a que tomen medidas para acrecentar las tasas de matriculación y asistencia de los niños procedentes de estos grupos vulnerables ¹⁴²⁶.

603. Se han tomado medidas sobre el particular, que incluyen la iniciativa denominada Establecimiento de internados regionales de enseñanza primaria en *Turquía* (para asegurar el acceso a la enseñanza primaria de los niños de las zonas rurales y de pueblos y aldeas que carecen de escuelas, así como de los niños de familias pobres), que permitió impartir enseñanza a 282.132 niños en 2006-2007 y ofrecer transporte escolar en 81 provincias a 649.329 alumnos que viven en zonas residenciales dispersas y poco pobladas ¹⁴²⁷. Asimismo, se han llevado a cabo programas de alimentación escolar en países muy diversos, como *Bangladesh*, *Eslovenia*, *Ghana*, *Kenya* y *Santa Lucía*, para alentar la asistencia a las escuelas ¹⁴²⁸. En *Cabo Verde* se ejecutó un programa para facilitar la asistencia escolar de los niños de familias pobres, pagando los gastos de matrícula, así como el material y la alimentación escolares, con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos y el UNICEF ¹⁴²⁹, y en *Swazilandia* se estableció un programa de alimentación escolar destinado a escuelas de las zonas rurales ¹⁴³⁰. La Comisión opina que en este contexto los gobiernos deben seguir tomando las medidas necesarias para facilitar el acceso de los niños de familias pobres a la educación, habida cuenta de la importante contribución de ésta para combatir las peores formas de trabajo infantil.

Tomar en consideración la situación especial de las niñas en las zonas rurales

604. En un gran número de Estados Miembros las niñas que viven en las zonas rurales tropiezan con barreras adicionales para asistir a la escuela. En algunos Estados Miembros las niñas de las zonas rurales ignoran que tienen derecho a la educación ¹⁴³¹, y la falta de maestras calificadas en estas zonas contribuye a explicar, entre otras cosas, las tasas relativamente elevadas de abandono escolar de estas niñas ¹⁴³². Asimismo, en las zonas rurales de ciertos Estados Miembros donde los padres no desean enviar a sus hijas a escuelas mixtas habría que resolver este problema creando en esas zonas más escuelas para niñas ¹⁴³³. Así por ejemplo, en *Bangladesh*, el Proyecto II de escolarización femenina en la enseñanza secundaria, tiende a promover el acceso de las niñas a la enseñanza secundaria en las zonas rurales del país, así como a mejorar la calidad de dicha enseñanza ¹⁴³⁴. En *Yemen* el Plan de acción nacional para los niños está centrado,

¹⁴²⁴ Véase, por ejemplo, *Liberia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴²⁵ Véase, por ejemplo, *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴²⁶ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Zambia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴²⁷ *Turquía* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁴²⁸ Véanse, *Bangladesh* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2011, *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴²⁹ *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴³⁰ *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴³¹ Véase, por ejemplo, *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴³² *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴³³ Véase, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴³⁴ *Bangladesh* – CEACR, solicitud directa, 2011.

entre otras cosas, en aumentar el número de maestras calificadas en las zonas rurales y generar demanda para la educación de las niñas ¹⁴³⁵. A pesar de las medidas adoptadas en algunos Estados Miembros para facilitar el acceso a la educación de las niñas de las zonas rurales, la Comisión observa que en muchos Estados este grupo presenta tasas de abandono escolar elevadas y reducidas tasas de asistencia ¹⁴³⁶. La Comisión insta, por consiguiente, a los gobiernos interesados a que intensifiquen los esfuerzos desplegados en esta esfera, para reducir la vulnerabilidad de las niñas que viven en las zonas rurales a las peores formas de trabajo infantil.

Niños que viven y trabajan en la calle

605. La Comisión también desea referirse especialmente a la particular vulnerabilidad de los niños de la calle respecto de las peores formas de trabajo infantil. En las zonas urbanas de todas las regiones del mundo viven niños en la calle, que se encuentran particularmente expuestos a la trata ¹⁴³⁷, el trabajo forzoso ¹⁴³⁸, la prostitución ¹⁴³⁹, la mendicidad ¹⁴⁴⁰ y su utilización para la venta y tráfico de drogas ¹⁴⁴¹ y otros delitos menores ¹⁴⁴², además del trabajo peligroso ¹⁴⁴³.

Programas para alcanzar a los niños de la calle

606. Algunos Estados han emprendido planes de acción nacionales destinados a los niños de la calle ¹⁴⁴⁴. En este sentido cabe indicar que en *México* el Programa de prevención y atención a niñas, niños y adolescentes de la calle benefició a 212.776 niños y adolescentes entre 2001 y 2008 ¹⁴⁴⁵. Además, en muchos Estados Miembros se han creado refugios ¹⁴⁴⁶ y centros de atención diurna ¹⁴⁴⁷ para niños callejeros, los cuales

¹⁴³⁵ *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴³⁶ Véanse, por ejemplo, *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Irán* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Niger* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Senegal* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴³⁷ Véanse, por ejemplo, *Georgia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴³⁸ Véase, por ejemplo, *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴³⁹ Véanse, por ejemplo, *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Uzbekistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁴⁰ Véanse, por ejemplo, *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Senegal* – CEACR, observación, 2011; *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2010; la *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁴¹ Véase, por ejemplo, *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁴² Véanse, por ejemplo, *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Uzbekistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁴³ Véanse, por ejemplo, *México* – CEACR, observación, 2011; *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁴⁴ Véase, por ejemplo, *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁴⁵ *México* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁴⁶ Véanse, por ejemplo, *Georgia* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Alemania* – CEACR, solicitud directa, 2011, e *Irán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁴⁷ Véanse, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

pueden combinarse con unidades de protección infantil¹⁴⁴⁸ y la prestación de servicios de salud y sociales¹⁴⁴⁹, para garantizar la protección integral de estos niños.

607. Tratándose de la protección a largo plazo de los niños de la calle contra las peores formas de trabajo infantil, debe señalarse que las correspondientes iniciativas deben no sólo retirar a los niños de su situación vulnerable, sino también fomentar su rehabilitación y reintegración social. Por ejemplo, en *Uganda* y en el marco de un programa ejecutado por el Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social se identificó, retiró, rehabilitó, reasentó y ayudó a 1.136 niños de la calle, que beneficiaron también de un programa de educación no formal¹⁴⁵⁰. En *Turquía* el Gobierno se encarga del funcionamiento de 36 centros y seis hogares que ofrecen servicios de rehabilitación, mediante los cuales se proporcionó hasta finales de 2008 vivienda, servicios sociales y protección social a 4.270 niños que vivían y trabajaban en las calles, así como a sus familias¹⁴⁵¹.

Reintegrar a los niños de la calle en programas de enseñanza

608. La Comisión desea también destacar la importancia que reviste la educación para alcanzar a los niños de la calle, puesto que dichos niños suelen abandonar la escuela a una edad muy temprana y su acceso a la educación es sumamente limitado¹⁴⁵². En este sentido, la Comisión expresó su beneplácito por programas tales como la Iniciativa para la enseñanza profesional a los niños callejeros de *Kirguistán*¹⁴⁵³. En *Bangladesh* varias ONG llevan a la práctica proyectos destinados a retirar de las calles a los niños mediante educación no formal y actividades de desarrollo de aptitudes, y en *Jamaica* la YMCA, que es una ONG, ofrece formación, enseñanza de recuperación y formación profesional a los niños de la calle, junto como la posibilidad de integrar a esos niños en escuelas de enseñanza media técnica¹⁴⁵⁴. Habida cuenta de la particular vulnerabilidad de los niños de la calle, la Comisión expresó su beneplácito por el gran número de iniciativas emprendidas por un cierto número de Estados Miembros.

609. No obstante, a pesar de las medidas positivas que se han tomado en muchos Estados Miembros, los niños de la calle vulnerables siguen constituyendo un grave problema en un número apreciable de zonas urbanas. La Comisión observa que el número de niños callejeros aumenta en varios Estados Miembros¹⁴⁵⁵ y que algunos de tales Estados carecen de estrategias y programas globales para responder a este

¹⁴⁴⁸ Véanse, por ejemplo, *Bulgaria* – CEACR, observación, 2009, y *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁴⁹ Véanse, por ejemplo, *Alemania* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁵⁰ *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁵¹ *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁵² Véanse, por ejemplo, *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uzbekistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁵³ *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, véase también *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁵⁴ *Bangladesh* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁵⁵ Véanse, por ejemplo, *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Grecia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Niger* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Senegal* – CEACR, observación, 2011; *Uzbekistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

problema ¹⁴⁵⁶. En este contexto, la Comisión subraya que los gobiernos interesados deberían adoptar medidas globales y en un plazo determinado para identificar y librar a estos niños de sus situaciones de riesgo, así como para permitir su rehabilitación y reintegración social en la educación formal o informal y la formación profesional, para garantizar que esos niños no se vean forzados, debido a una situación vulnerable, a volver a vivir y trabajar en las calles.

Intensificación de la cooperación internacional y la asistencia mutua

610. La existencia de las peores formas de trabajo infantil es una cuestión que no atañe únicamente a los países a los que más afecta este fenómeno, sino también a la comunidad internacional en su conjunto. Para garantizar la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil, la asistencia y el apoyo mutuos entre los Estados Miembros son especialmente importantes ¹⁴⁵⁷. Por ese motivo el artículo 8 del Convenio dispone que los Estados Miembros deberán tomar medidas apropiadas para ayudarse recíprocamente a fin de aplicar las disposiciones del Convenio por medio de una mayor cooperación y/o asistencia internacionales, incluido el apoyo al desarrollo social y económico, los programas de erradicación de la pobreza y la educación universal.

Organizaciones internacionales y regionales

611. La cooperación internacional conlleva la ratificación por los países de otros instrumentos internacionales que puedan contribuir a la erradicación de las peores formas de trabajo infantil ¹⁴⁵⁸. A este respecto, son muchos los países que han concluido acuerdos internacionales, regionales o bilaterales para combatir las peores formas de trabajo infantil.

612. Los países también pueden adherirse a organizaciones o asociaciones internacionales o regionales. La mayoría de los Estados Miembros, por ejemplo, son miembros de la Interpol, la cual facilita la cooperación entre la policía y la administración judicial de los países de las diferentes regiones, especialmente en la lucha contra la trata de niños ¹⁴⁵⁹. Algunos países europeos son miembros de Europol ¹⁴⁶⁰, el Consejo de Estados del Mar Báltico ¹⁴⁶¹ o el Centro Regional de Lucha contra la Delincuencia Transfronteriza (Iniciativa de Cooperación de Europa Sudoriental) ¹⁴⁶². Los países del Asia Sudoriental, a través de su organización regional (Asociación de

¹⁴⁵⁶ Véanse, por ejemplo, *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Malawi* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁵⁷ *Trabajo infantil*, 1999, *op. cit.*, pág. 12.

¹⁴⁵⁸ Véase Parte I. Véanse también, por ejemplo, *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Bulgaria* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República de Corea* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2005, y *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹⁴⁵⁹ Véanse, por ejemplo, *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Bulgaria* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2006; *República de Corea* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Irlanda* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2006, y *Omán* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹⁴⁶⁰ Véase, por ejemplo, *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁴⁶¹ Véanse, por ejemplo, *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2010, *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2010, y *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁶² *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2006.

Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)) han emprendido actividades regionales para ayudar a la erradicación de la explotación sexual comercial ¹⁴⁶³.

Cooperación internacional y regional

613. La Comisión ha observado que hay Estados Miembros que desarrollan otra práctica positiva, que consiste en invertir en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales o en prestar asistencia a otros países con el fin de combatir las peores formas de trabajo infantil. Por ejemplo, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) contribuye en gran medida al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, el cual brinda asistencia técnica a varios países para combatir las peores formas de trabajo infantil. Otro ejemplo es el Organismo de Asistencia y Desarrollo Internacional de Nueva Zelanda (NZ Aid), que en 2006-2007 hizo contribuciones a varios organismos de las Naciones Unidas (como el UNFPA, el UNICEF, el ACNUR y el PNUD) que ayudan a tratar el problema del trabajo infantil ¹⁴⁶⁴. La Comisión ha observado con interés que, desde 2003, Nueva Zelanda ha contribuido en varios proyectos relacionados con las peores formas de trabajo infantil centrados en los niños víctimas de la trata (*Camboya e Indonesia*); los niños que trabajan en la calle (*Camboya y República Unida de Tanzania*); los niños afectados por los conflictos armados (*Papua Nueva Guinea y Sudán*); los huérfanos y otros niños vulnerables (*Namibia, República Unida de Tanzania y Zimbabwe*); y los niños víctimas de la explotación sexual comercial (*Filipinas y la India*).

614. De igual modo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de *Dinamarca* ha puesto en marcha un programa para combatir la trata de seres humanos en Europa Oriental para el período 2009-2011, centrado en *Belarús, la República de Moldova y Ucrania* ¹⁴⁶⁵. Análogamente, el Gobierno de *Portugal* apoya varios proyectos en favor de la educación infantil en *Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Timor-Leste y Santo Tomé y Príncipe* ¹⁴⁶⁶. Estos programas comprenden proyectos para aumentar las tasas de asistencia escolar y reducir las tasas de abandono escolar (sobre todo entre las niñas), así como proyectos para suministrar material escolar a los niños desfavorecidos y para construir infraestructuras educativas.

Cooperación para luchar contra la venta y la trata de niños y su explotación sexual comercial

615. Una tendencia mundial muy importante que la Comisión ha visto surgir es el compromiso que los Estados Miembros han mostrado con la lucha contra la venta y la trata de niños y su explotación sexual comercial mediante la asistencia mutua.

Acuerdos regionales

616. Varios países han adoptado acuerdos de cooperación regional o memorandos de entendimiento multilaterales o bilaterales para reducir el flujo de niños que son víctimas de la trata transfronteriza y posibilitar el intercambio de información para vigilar las actividades de los traficantes ¹⁴⁶⁷. Tal es el caso de *Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Liberia, Malí, Níger, Nigeria y Togo*, países todos ellos que firmaron en 2005 el Acuerdo Multilateral de Cooperación para luchar contra la trata de personas y, en

¹⁴⁶³ Véase, por ejemplo, *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁴⁶⁴ *Nueva Zelanda* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁴⁶⁵ *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2010. Véase también *Arabia Saudita* – CEACR, solicitud directa, 2006.

¹⁴⁶⁶ *Portugal* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁶⁷ *Malasia* – CEACR, observación, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011.

particular, de mujeres y niños en el África Central y Occidental. Este Acuerdo obliga a los gobiernos concernidos a adoptar medidas para establecer un frente común con miras a prevenir, combatir, eliminar y castigar la trata de personas mediante la cooperación mutua; proteger, rehabilitar y reintegrar a las víctimas de la trata; y prestarse asistencia mutua en la investigación, el arresto y el enjuiciamiento de los traficantes¹⁴⁶⁸. Asimismo, este Acuerdo prevé el establecimiento de una Comisión Permanente de Supervisión Regional sobre la Trata de Niños.

617. La Comisión también tomó nota del proyecto «Cooperación Subregional del Mekong en el proceso de lucha contra la trata», acordado por ministros de *China, Camboya, República Democrática Popular Lao, Myanmar, Viet Nam y Tailandia*¹⁴⁶⁹. El Proyecto del Mekong tiene como objetivo reforzar las estructuras, las políticas y los procesos multinacionales y bilaterales para atajar la trata de niños y mujeres en un marco de migración más amplio, junto con los demás países participantes. En el marco de este proyecto los países firmaron varios memorandos de entendimiento conjuntos para brindar asistencia a las víctimas de la trata. En la misma línea, la Comisión tomó nota con interés de que en el proyecto «Ciudades gemelas», que tiene como objetivo establecer una estrategia regional para combatir la trata de niños y adolescentes para su explotación sexual en el MERCOSUR y que está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), participan 14 ciudades fronterizas del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), incluidas Ciudad del Este (Paraguay), Foz de Iguazú (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina)¹⁴⁷⁰.

Acuerdos bilaterales

618. Muchos Estados Miembros también han firmado acuerdos bilaterales para aumentar la cooperación entre sus organismos de aplicación de la ley en los ámbitos del intercambio de información y de la capacitación, con el fin de eliminar la trata y la explotación sexual comercial de los niños¹⁴⁷¹. Los Gobiernos de *Lesotho y Sudáfrica*, por ejemplo, han establecido una relación de cooperación para luchar contra la trata a través de la cual sus organismos de seguridad respectivos colaboran en sus esfuerzos por llevar a los traficantes de seres humanos ante la justicia. En virtud de este acuerdo de cooperación, los organismos encargados de hacer cumplir la ley de estos países se han reunido en ciudades situadas a lo largo de sus fronteras comunes para sensibilizar a la opinión pública acerca de los peligros de la trata¹⁴⁷².

Medidas nacionales para intensificar la cooperación

619. Los Estados Miembros también pueden adoptar medidas por su propia iniciativa para intensificar la cooperación transnacional. En lo que respecta a *Kuwait*, por ejemplo, la Comisión ha tomado nota de que el proyecto de ley sobre la trata se refiere explícitamente a la cuestión de la competencia jurídica y judicial respecto de los delitos transnacionales, lo que puede tener una repercusión real en la lucha contra la trata y el

¹⁴⁶⁸ Véanse, por ejemplo, *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2009; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Liberia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mali* – CEACR, observación, 2010; *Níger* – CEACR, observación, 2011, y *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2006.

¹⁴⁶⁹ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁷⁰ *Paraguay* – CEACR, observación, 2011. Véanse también, *Argentina* – CEACR, observación, 2011, y *Uruguay* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁷¹ Véanse, por ejemplo, *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, observación, 2010; *Togo* – CEACR, observación, 2011, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁷² *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2011.

tráfico ilícito de migrantes, ya que aumenta la cooperación internacional para prevenir y eliminar la trata de niños y garantizar que los individuos que trafican con niños entre países sean enjuiciados de forma efectiva¹⁴⁷³. En *Lituania* se está desarrollando un sistema de repatriación con ayuda consular y otras ayudas necesarias para facilitar el regreso voluntario seguro y rápido de las víctimas de trata desde países extranjeros¹⁴⁷⁴. En *Zambia*, la policía creó una oficina especializada en la trata de seres humanos como forma de cooperar con otros países en la lucha contra la trata¹⁴⁷⁵.

Avanzar hacia la intensificación de la cooperación internacional y la asistencia mutua

620. La Comisión considera que la cooperación internacional entre los organismos de aplicación de la ley es indispensable para prevenir y erradicar la venta y la trata de niños y su explotación sexual comercial, mediante la compilación y el intercambio de información y asistencia con objeto de identificar, enjuiciar y condenar a los individuos implicados y repatriar a las víctimas¹⁴⁷⁶. Por tanto, cuando observa que en la práctica algunos Estados Miembros sufren de manera más acuciante el problema de la venta y la trata de niños, la Comisión subraya que éstos deben tomar medidas para luchar contra la trata de niños a través de la cooperación internacional, de conformidad con el artículo 8 del Convenio¹⁴⁷⁷, o reforzar la cooperación internacional a través de acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales para la prevención, identificación, investigación, repatriación, enjuiciamiento y castigo de los responsables de los actos¹⁴⁷⁸. Además, la Comisión solicita a los gobiernos de los países que han firmado los acuerdos multilaterales que refuercen su cooperación para identificar y detener a las personas implicadas en redes de trata de niños y detectar e interceptar a los niños víctimas de la trata en las fronteras¹⁴⁷⁹.

Erradicación de la pobreza

621. Los Estados Miembros deben adoptar medidas y programas para combatir la pobreza en sus países a fin de garantizar que los niños estén menos expuestos al trabajo infantil y sus peores formas. En los casos en que la Comisión ha destacado problemas específicos relacionados con la pobreza, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ha pedido a los Estados Miembros de la OIT que proporcionen asistencia a los gobiernos en cuestión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio¹⁴⁸⁰.

622. Los países han adoptado programas y planes de acción nacionales, que comprenden planes nacionales de desarrollo estratégico, documentos de estrategia de lucha contra la

¹⁴⁷³ *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2010. Véanse también *Suriname* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2006.

¹⁴⁷⁴ *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁷⁵ *Zambia* – CEACR, observación, 2010.

¹⁴⁷⁶ *Nicaragua* – CEACR, observación, 2010.

¹⁴⁷⁷ Véanse, por ejemplo, *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁷⁸ Véanse, por ejemplo, *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Tailandia* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁷⁹ Véanse, por ejemplo, *Argentina* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2009; *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2010, y *Ecuador* – CEACR, observación, 2011.

¹⁴⁸⁰ Véanse, por ejemplo, *República Democrática del Congo* – *Actas Provisionales* núm. 16, CIT, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, Parte II, pág. 16/148; *Níger* – *Actas Provisionales* núm. 22, CIT, 93.ª reunión, Ginebra, 2005, Parte II, pág. 22/81.

pobreza (DELP) o marcos de estrategia de lucha contra la pobreza, con el fin de liberar a las familias de la pobreza ¹⁴⁸¹. A través de estas diferentes iniciativas, se establecieron diversas modalidades destinadas a aumentar el bienestar de las familias mediante la creación de grupos de ayuda mutua (microcrédito), reducir los niveles de pobreza, crear condiciones que garanticen la supervivencia y el desarrollo integral de todos los niños, mejorar el nivel de vida de la población ¹⁴⁸², y reducir la pobreza rural, la exclusión social en las zonas urbanas y las condiciones de vida precarias ¹⁴⁸³. Por otra parte, en el marco de estos programas de reducción de la pobreza, el problema del trabajo infantil y sus peores formas suele considerarse como una cuestión transversal y se aborda en el marco general de la mejora de la situación de los niños y el papel de la familia ¹⁴⁸⁴. En general, las políticas de trabajo infantil se aplican en armonía con las estrategias, los programas o los planes de lucha contra la pobreza ¹⁴⁸⁵.

623. Por ejemplo, la Comisión señaló que, en *Djibouti*, se adoptó un marco de estrategia de lucha contra la pobreza destinado a impulsar el crecimiento con el objetivo de garantizar la participación de los grupos más pobres de la población en las actividades económicas, así como también la Iniciativa Nacional de Desarrollo Social de la Presidencia de la República para el período 2008-2011, que proporciona atención prioritaria al desempleo de los jóvenes y prevé el suministro de asistencia a las personas que están particularmente expuestas a riesgos ¹⁴⁸⁶. Asimismo, la Comisión tomó nota de que el Gobierno del *Libano* adoptó un Plan de Acción Social dirigido a los niños que trabajan y a sus familias, pues constituyen uno de los principales grupos sociales caracterizado por una pobreza extrema; el objetivo del plan es llegar a los hogares pobres y a las familias numerosas cuyos hijos no están matriculados en establecimientos de enseñanza o bien no han alcanzado la edad legal mínima para trabajar ¹⁴⁸⁷. El Plan de Acción Social comprende ayuda en efectivo y servicios de seguimiento para los hogares que cumplen con una serie de condiciones, entre ellas la de velar por que los hijos permanezcan en la escuela hasta el final del ciclo obligatorio, así como también programas centrados en la prevención del abandono escolar.

624. Entre las demás medidas prácticas adoptadas por los gobiernos figuran la concesión de subsidios de educación para ayudar a las familias pobres ¹⁴⁸⁸, la asistencia del Banco Mundial para aliviar el peso de la deuda ¹⁴⁸⁹, la concesión de préstamos y microcréditos a los pobres ¹⁴⁹⁰, la reforma agraria y del crédito, los servicios de desarrollo humano, la creación de empleo y la participación de la comunidad en la gobernanza ¹⁴⁹¹, o

¹⁴⁸¹ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2006; *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guinea Ecuatorial* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁴⁸² Véanse, por ejemplo, *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁸³ *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁸⁴ Véanse, por ejemplo, *Mali* – CEACR, observación, 2010; *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁸⁵ *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹⁴⁸⁶ *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁴⁸⁷ *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁸⁸ *Argelia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁸⁹ *Guyana* – CEACR, solicitud directa, 2007.

¹⁴⁹⁰ *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2006.

¹⁴⁹¹ *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2006.

simplemente programas destinados a mejorar la calidad de vida de la población mediante la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo, la educación, la protección social y otros ámbitos igualmente importantes ¹⁴⁹².

625. En vista de la importante correlación que existe entre el trabajo infantil y la pobreza ¹⁴⁹³, la Comisión subraya que los programas de reducción de la pobreza contribuyen a romper el ciclo de la pobreza, factor esencial de la eliminación de las peores formas del trabajo infantil ¹⁴⁹⁴.

Aplicación e impacto

Mecanismos de control

626. El artículo 5 del Convenio estipula que los Estados Miembros, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberán establecer o designar mecanismos apropiados para vigilar la aplicación de las disposiciones por las que se dé efecto al Convenio. Esos mecanismos de control son esenciales para que la legislación pertinente se lleve efectivamente a la práctica. Debido a la naturaleza multidimensional de las peores formas de trabajo infantil, son varias y diversas las instituciones de control que desempeñan un papel importante en este sentido. La Comisión considera que la colaboración y el intercambio de información entre esas instituciones es esencial para prevenir y combatir las peores formas de trabajo infantil ¹⁴⁹⁵.

Órganos encargados de la aplicación de la ley

Buenas prácticas en materia de control de las peores formas de trabajo infantil

627. En la mayoría de Estados Miembros, las fuerzas policiales nacionales y locales constituyen los principales órganos de control de los delitos relacionados con la trata de niños, la explotación sexual de niños con fines comerciales y la utilización de niños en actividades ilícitas ¹⁴⁹⁶. Por ello, los Estados Miembros deberían tratar de impartir capacitación específica a los agentes de policía sobre las peores formas de trabajo infantil a fin de mejorar su capacidad para detectar y combatir esos fenómenos ¹⁴⁹⁷, así como prepararles para que puedan atender las necesidades específicas de los niños víctimas de esas peores formas de trabajo ¹⁴⁹⁸. Dicha capacitación puede prever la incorporación de los temas relacionados con las peores formas de trabajo infantil en el programa de formación de los nuevos agentes, la organización de talleres y sesiones de sensibilización para los agentes en servicio, iniciativas de desarrollo de las capacidades,

¹⁴⁹² México – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁹³ Mauritania – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁴⁹⁴ Véanse, por ejemplo, Granada – CEACR, solicitud directa, 2009; Guinea – CEACR, solicitud directa, 2007; Perú – CEACR, solicitud directa, 2010, y Uzbekistán – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁹⁵ Véase, por ejemplo, Bélgica – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁹⁶ Véanse, por ejemplo, Camboya – CEACR, solicitud directa, 2009; Chipre – CEACR, solicitud directa, 2011; Djibouti – CEACR, solicitud directa, 2009, y Hungría – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁴⁹⁷ Véanse, por ejemplo, Alemania – CEACR, solicitud directa, 2011; Mozambique – CEACR, observación, 2010, y Emiratos Árabes Unidos – CEACR, observación, 2010.

¹⁴⁹⁸ Los agentes de policía deberían mostrar la sensibilidad adecuada hacia los niños que son víctimas de las peores formas de trabajo infantil cuando al liberarlos de esas peores formas y durante su participación subsiguiente en los procedimientos penales. Véanse, por ejemplo, Mauricio – CEACR, solicitud directa, 2007, y Filipinas – CEACR, 2008.

y capacitación sobre técnicas de investigación sensibles y compatibles con las necesidades de los niños ¹⁴⁹⁹.

628. La creación de unidades específicas de efectivos (formados en temas relacionados con una de las peores formas de trabajo infantil) en los cuerpos de policía parece haber aumentado la capacidad de estos órganos para combatir las peores formas de trabajo infantil en varios Estados Miembros. Cabe citar en ese contexto los grupos específicos de vigilancia de Internet, que están centrados en la detección de la pornografía infantil ¹⁵⁰⁰, y los que se encargan del control de la trata ¹⁵⁰¹, que suelen adoptar la forma de una unidad contra la trata dentro del cuerpo de las fuerzas de seguridad ¹⁵⁰², los cuales prestan asistencia a las víctimas de trata y recopilan información útil para las investigaciones ¹⁵⁰³, prestan su apoyo a las niños víctimas de trata hasta su integración social ¹⁵⁰⁴ y organizan e intensifican los esfuerzos conjuntos en la lucha contra la trata de seres humanos ¹⁵⁰⁵. Además, algunos Estados Miembros han creado unidades especializadas de policía contra el maltrato infantil, las cuales desempeñan un papel importante en la lucha contra la explotación sexual de los niños con fines comerciales ¹⁵⁰⁶.

La importancia de la colaboración con otras instituciones

629. La cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el sistema de inspección del trabajo es esencial para la aplicación del Convenio. Cuando una colaboración insuficiente en ese sentido ha dificultado la detección de las peores formas de trabajo infantil, la Comisión ha instado a los gobiernos a tomar medidas para fomentar una relación de colaboración entre esas dos instancias ¹⁵⁰⁷. Por otra parte, la colaboración entre los organismos policiales y el Ministerio Público puede contribuir de manera importante a garantizar que las investigaciones permitan llevar adelante el enjuiciamiento de los autores de delitos relacionados con las peores formas de trabajo infantil ¹⁵⁰⁸.

Brechas en la aplicación de la ley

630. Sin embargo, en algunos Estados Miembros, las unidades policiales pertinentes poseen un número de efectivos insuficiente, o muy pocos recursos, lo que tiene un

¹⁴⁹⁹ Véanse, por ejemplo, *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Georgia* – CEACR, solicitud directa, 2011, e *Indonesia* – CEACR, observación, 2011.

¹⁵⁰⁰ Véanse, por ejemplo, *Grecia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2011; *México* – CEACR, observación, 2011, y *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁰¹ Véanse, por ejemplo, *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁰² Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁰³ *México* – CEACR, observación, 2011.

¹⁵⁰⁴ *Paraguay* – CEACR, observación, 2011.

¹⁵⁰⁵ *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁵⁰⁶ Véanse, por ejemplo, *Níger* – CEACR, observación, 2011; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011, y *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁰⁷ Véase, por ejemplo, *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁰⁸ Véanse, por ejemplo, *Grecia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, observación, 2010.

impacto negativo sobre la aplicación del Convenio¹⁵⁰⁹. ***En este contexto, la Comisión pide a los gobiernos por tales dificultades que refuercen la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que se ocupan de luchar contra las peores formas de trabajo infantil. Esto supone garantizar que se asignen recursos suficientes a las autoridades responsables del cumplimiento de este mandato. Por otra parte, la Comisión observa que, en varios países, la corrupción de los agentes del orden, o su complicidad con los infractores, ha obstaculizado el control efectivo del trabajo infantil, en particular la trata de niños***¹⁵¹⁰. ***La Comisión expresa su profunda preocupación por estos hechos, y exhorta a los gobiernos interesados a que tomen medidas inmediatas y eficaces para garantizar que los agentes encargados de la aplicación de la ley cómplices de infracciones en materia de trabajo infantil sean investigados y procesados.***

Funcionarios de control de fronteras y de inmigración

631. Los funcionarios de control de fronteras también desempeñan un papel esencial en el control de la aplicación del Convenio, en particular en lo que respecta a la trata de niños, así como en la prevención de la distribución de pornografía infantil a escala internacional y la utilización de niños para el tráfico de estupefacientes. Por ejemplo, la Ley de Lucha contra la Trata de Personas de *Nigeria* confiere amplias facultades a los funcionarios de aduana y a los funcionarios de inmigración con respecto a la lucha contra la trata, inclusive el poder de realizar detenciones¹⁵¹¹. En *Armenia*, en el aeropuerto internacional de Ereván se puso en práctica un sistema de control de fronteras a fin de prevenir la trata de seres humanos¹⁵¹². Asimismo, los Estados Miembros colaboran a escala internacional para mejorar la detección de las peores formas de trabajo infantil en las fronteras nacionales¹⁵¹³ y, en muchos Estados, los funcionarios de control de fronteras y de inmigración han recibido formación sobre las formas de detectar la trata de niños¹⁵¹⁴. Por ejemplo, en *Mozambique*, la policía de control fronterizo recibió una formación específica destinada a mejorar su capacidad para identificar, prestar asistencia y orientar a las personas víctimas de la trata¹⁵¹⁵. La capacidad de esos funcionarios para establecer la distinción entre los niños víctimas de la trata y los niños migrantes ilegales es esencial para identificar a las víctimas de las peores formas de trabajo infantil¹⁵¹⁶. Por ejemplo, la Comisión tomó nota con interés de que, en el *Reino Unido*, se elaboró una guía sobre las mejores prácticas en materia de lucha contra la trata de seres humanos para los funcionarios de inmigración; con dicha guía se pretende sensibilizar a los funcionarios sobre la diferencia que existe entre la trata y el contrabando de personas, con el fin de que las víctimas de la trata reciban un trato justo¹⁵¹⁷. En los casos en que el control insuficiente de las fronteras ha permitido

¹⁵⁰⁹ Véanse, por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, observación, 2011; *Tailandia* – CEACR, observación, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2011.

¹⁵¹⁰ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵¹¹ *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵¹² *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵¹³ Véanse párrs. 610 y 620 *supra*.

¹⁵¹⁴ Véanse, por ejemplo, *Liberia* – CEACR, solicitud directa, 2011, e *Indonesia* – CEACR, observación, 2009.

¹⁵¹⁵ *Mozambique* – CEACR, observación, 2010.

¹⁵¹⁶ Véase, por ejemplo, *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵¹⁷ *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2006.

que la trata de niños tenga lugar, la Comisión insta a los gobiernos afectados a que adopten las medidas necesarias para reforzar el control fronterizo y los servicios de inmigración a ese respecto ¹⁵¹⁸.

Inspección del trabajo

La inspección del trabajo y los trabajos peligrosos

632. Los sistemas de inspección del trabajo revisten una importancia especial para controlar la prohibición del trabajo infantil peligroso ¹⁵¹⁹. Es fundamental fortalecer la capacidad de los inspectores del trabajo para que puedan identificar a los niños que realizan trabajos peligrosos, especialmente en los países en que, en la práctica, se sabe que los niños realizan trabajos peligrosos pero la inspección del trabajo no ha detectado ninguno de esos casos ¹⁵²⁰. En los países en que la mayoría de los niños que realizan trabajos peligrosos trabaja en el sector agrícola, la Comisión apoya la colaboración entre la Inspección del Trabajo y el ministerio que se encargue de las cuestiones agrícolas a fin de combatir el trabajo peligroso ¹⁵²¹, y preconiza que se amplíe el alcance de la inspección del trabajo con el fin de garantizar que se lleven a cabo inspecciones en todos los tipos de explotaciones agrícolas existentes, incluidas las pequeñas empresas con pocos trabajadores ¹⁵²². Los sistemas de vigilancia del trabajo infantil complementan la labor de los sistemas de inspección del trabajo al supervisar los ámbitos relacionados con los trabajos peligrosos que son difíciles de alcanzar a través de la inspección del trabajo, como las actividades de la economía informal ¹⁵²³.

El papel que desempeña la inspección del trabajo en la vigilancia de otras de las peores formas de trabajo infantil

633. La inspección del trabajo también puede desempeñar un papel importante en la vigilancia de las peores formas de trabajo infantil que no estén relacionadas con el trabajo peligroso que realizan los niños. Por ejemplo, en *Polonia*, se impartió formación a los inspectores del trabajo sobre la forma de detectar la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso ¹⁵²⁴. En *Zambia*, los inspectores del trabajo fueron formados con respecto al procesamiento de los casos relacionados con la trata de niños ¹⁵²⁵ y, en el *Brasil*, las funciones del Grupo Especial de Inspección Móvil incluyen también la lucha contra la explotación sexual comercial de niños ¹⁵²⁶. Además, la Comisión tomó nota con interés de que, en *Gabón*, la legislación adoptada recientemente otorgaba a los inspectores del trabajo la facultad de interrogar, y de retener con la ayuda de las fuerzas de seguridad, a cualquier

¹⁵¹⁸ Véanse, por ejemplo, *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Paraguay* – CEACR, observación, 2011.

¹⁵¹⁹ Véanse párrs. 540 a 562 *supra*.

¹⁵²⁰ *Tailandia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵²¹ Véase, por ejemplo, *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵²² Véase, por ejemplo, *Estados Unidos* – CEACR, observación, 2010.

¹⁵²³ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Malawi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Turquía* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵²⁴ *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵²⁵ *Zambia* – CEACR, observación, 2010.

¹⁵²⁶ *Brasil* – CEACR, observación, 2010.

niño que consideraran, de manera justificada, que trabajaba en una actividad comprendida en el ámbito de las peores formas de trabajo infantil, inclusive en el sector informal¹⁵²⁷.

Organismos de protección de la infancia

634. Los organismos de protección de la infancia tratan una amplia gama de cuestiones relacionadas con el bienestar de los niños, y los Estados Miembros han indicado que esas unidades desempeñan un papel fundamental en la vigilancia de las peores formas de trabajo infantil, además de su cometido de prestar servicios a los niños que han sido liberados de esas formas de trabajo¹⁵²⁸. Por ejemplo, en *Bulgaria*, la Agencia Estatal de Protección Infantil estableció un mecanismo de coordinación para atender y remitir a los órganos correspondientes los casos de niños que han sido víctimas de la trata¹⁵²⁹. Estas agencias pueden adoptar la forma de instituciones de bienestar de los niños¹⁵³⁰ o de unidades de protección de los niños¹⁵³¹, o asumir la función de defensor de los niños, encargado de recibir quejas e iniciar investigaciones sobre cuestiones relacionadas con la protección de los niños¹⁵³². La Comisión alienta a las agencias de protección de los niños a que participen en el proceso de detección de las víctimas de las peores formas de trabajo infantil, en particular en las poblaciones que son de difícil acceso.

Sanciones

635. De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 7, 1)*, del Convenio, todos los Estados Miembros deberán «adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio, incluidos el establecimiento y la aplicación de sanciones penales o, según proceda, de otra índole». Aunque el Convenio no define el tipo de sanciones que se deberán imponer, en el párrafo 12 de la Recomendación núm. 190 se especifica que los Estados Miembros deberían tomar disposiciones a fin de que se consideren actos delictivos las peores formas de trabajo infantil, incluidas todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, así como la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas, y para la realización de actividades ilícitas. El párrafo 13 dispone que los Miembros deberían velar por que se impongan sanciones, incluso de carácter penal, cuando proceda, en caso de violación de las disposiciones nacionales sobre la prohibición y la eliminación del trabajo peligroso. En el párrafo 14 se indica que los Estados Miembros también pueden recurrir a otras medidas penales, civiles o administrativas, tales como la supervisión especial de las empresas que hayan utilizado las peores formas de trabajo infantil y, en los casos de violación reiterada, la revocación temporal o permanente de las licencias para operar.

Imposición de sanciones suficientemente disuasorias para garantizar el cumplimiento efectivo del Convenio

636. La Comisión ha observado que un gran número de países han adoptado disposiciones que imponen sanciones penales, administrativas o de otra índole, según proceda, a personas declaradas culpables de la utilización, el reclutamiento o la oferta de

¹⁵²⁷ Gabón – CEACR, observación, 2011.

¹⁵²⁸ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Antigua y Barbuda* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵²⁹ *Bulgaria* – CEACR, observación, 2009.

¹⁵³⁰ Véanse, por ejemplo, *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹⁵³¹ Véanse, por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Malta* – CEACR, solicitud directa, 2007.

¹⁵³² Véase, por ejemplo, *Croacia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

niños sometidos a las peores formas de trabajo infantil ¹⁵³³. Estas sanciones varían de un país a otro. En *Camboya*, por ejemplo, la Ley sobre la Supresión de la Trata de Seres Humanos y la Explotación Sexual de 2008 prevé penas de prisión de entre 15 y 20 años si una persona es declarada culpable de la venta y la trata de un menor para un determinado fin o para el desplazamiento transfronterizo, de entre 7 y 15 años si una persona es declarada culpable de la captación de niños menores de 15 años de edad para la prostitución, y de entre dos y cinco años cuando se trate de menores de edades comprendidas entre los 15 y los 18 años ¹⁵³⁴. Además, el artículo 368 del Código del Trabajo dispone que los empleadores que contraten a menores de 18 años en condiciones que contravengan las disposiciones del artículo 177 sobre el trabajo peligroso, podrán ser sancionados con una multa cuyo monto sea equivalente a entre 31 y 60 días del salario base diario del trabajador en cuestión. En *Armenia*, los delitos de trata, prostitución y pornografía se sancionan con penas de prisión, trabajos correccionales y/o multas, y dichos delitos se consideran más graves si involucran a menores ¹⁵³⁵.

Cuestiones relativas a la aplicación de la legislación en materia de sanciones

Sanciones insuficientemente disuasorias

637. Sin embargo, la Comisión ha observado que algunos países han impuesto sanciones que no son lo bastante severas para tener un efecto disuasorio ¹⁵³⁶. En tales casos, la Comisión ha solicitado a los gobiernos en cuestión que adopten sanciones más severas que permitan el enjuiciamiento de aquellas personas que empleen a niños en las peores formas de trabajo infantil. En consecuencia, en sus comentarios anteriores, la Comisión tomó nota con interés de que el artículo 3, 5), de la Ley del Trabajo de Namibia, modificada en 2007, imponía a toda persona declarada culpable de haber empleado a un niño, o de haberle exigido o permitido trabajar en cualquiera de las condiciones prohibidas en virtud del artículo 3, que incluyen el trabajo peligroso una multa más

¹⁵³³ Algunos ejemplos de países que han adoptado sanciones generales son: *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Alemania* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Argentina* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Bahrein* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Bulgaria* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Camerún* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2005; *República de Corea* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Costa Rica* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Croacia* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2006; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2006; *España* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Grecia* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Guatemala* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Irlanda* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Japón* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Luxemburgo* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Malta* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Nicaragua* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Portugal* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2005; *San Marino* – CEACR, solicitud directa, 2005; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Seychelles* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2005, y *Ucrania* – CEACR, solicitud directa, 2006.

¹⁵³⁴ Véase *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵³⁵ Véase *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵³⁶ Véanse, por ejemplo, *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán*, CEACR, observación, 2011, y *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010.

elevada, de 20.000 dólares de Namibia en lugar de 4.000 dólares, o una pena máxima de cuatro años de prisión ¹⁵³⁷.

Aplicación efectiva de las sanciones

638. La Comisión pide en general a los gobiernos que faciliten información sobre la aplicación de estas sanciones en la práctica a fin de observar su eficacia para dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio ¹⁵³⁸. Así, la Comisión pudo observar que, en la *República de Moldova*, un total de 173 personas fueron condenadas por delitos relacionados con la trata de personas en 2006, de las cuales siete fueron condenadas por trata de menores. De esas 173 personas, 67 fueron condenadas a penas de reclusión, 59 fueron multadas, siete absueltas, y para las demás personas se suspendieron o levantaron las sanciones mediante una amnistía general ¹⁵³⁹.

639. Sin embargo, la Comisión ha observado casos en los que, a pesar de contar con la legislación pertinente, ciertos tipos de peores formas de trabajo infantil siguen siendo motivo de preocupación en la práctica porque no se garantiza el cumplimiento efectivo de las sanciones previstas. Como se señala en diversas secciones temáticas, esta situación obedece a distintos motivos, como la falta de capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la falta de enjuiciamiento de las personas consideradas culpables, la complicidad del gobierno, o la ausencia de una relación estrecha entre la fiscalía y la Inspección del Trabajo ¹⁵⁴⁰. La Comisión está convencida de que la mejor legislación sólo adquiere verdadero valor cuando se aplica. Cualquiera que sea la severidad de las sanciones establecidas, sólo serán eficaces si se aplican en la práctica, lo que exige medidas a través de las cuales puedan ser señaladas a la atención de las autoridades judiciales y administrativas, y cabe alentar a dichas autoridades a que apliquen tales sanciones.

¹⁵³⁷ Véase Namibia – CEACR, solicitud directa, 2010. Véase asimismo Nueva Zelandia – CEACR, solicitud directa, 2006.

¹⁵³⁸ Véanse, por ejemplo, *Australia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵³⁹ *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁵⁴⁰ Véanse, por ejemplo, *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2010; *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2009; *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011; *China* – CEACR, observación, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011; *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011; *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, observación, 2010; *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Islámica del Irán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Jamaica* – CEACR, observación, 2011; *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Malasia* – CEACR, observación, 2010; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Niger* – CEACR, observación, 2008; *Paraguay* – CEACR, observación, 2011; *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Senegal* – CEACR, observación, 2011; *Sudán* – CEACR, observación, 2010; *Suriname* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Tailandia* – CEACR, observación, 2011; *Uzbekistán* – CEACR, observación, 2011, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011.

Información estadística

Medición de la naturaleza, el alcance y las tendencias de las peores formas de trabajo infantil

Fuentes de información estadística

640. Las principales fuentes de información estadística sobre la naturaleza, el alcance y las tendencias de las peores formas de trabajo infantil son las encuestas sobre trabajo infantil o trabajo forzoso o las encuestas y estudios de evaluación rápida¹⁵⁴¹.

641. Varios países han incluido un indicador modular sobre trabajo infantil en sus encuestas nacionales de hogares o sobre el trabajo forzoso realizadas por las oficinas nacionales de estadística a fin de cumplir los requisitos de información sobre las estimaciones e incidencia del trabajo infantil¹⁵⁴². Además, en muchos países se han realizado encuestas nacionales sobre trabajo infantil¹⁵⁴³ y varios países tienen previsto realizar dichas encuestas en un futuro próximo. Entre ellos, cabe mencionar a *Kenya*, *Kirguistán*, *Chile* y *Panamá* (segundas encuestas)¹⁵⁴⁴. Ahora bien, en ciertos casos, aunque el Gobierno indicó que estaba previsto realizar una encuesta nacional sobre el trabajo infantil, todavía no se ha realizado¹⁵⁴⁵. En tales casos, la Comisión insta a los gobiernos de que se trate a que adopten las medidas necesarias para asegurarse de que se realice dicha encuesta lo más rápidamente posible.

642. La Comisión ha observado que en algunos países también se han emprendido estudios o investigaciones sobre determinados aspectos de las peores formas de trabajo infantil. Por ejemplo, en la *República Centroafricana*, se realizó un estudio sobre el abuso, la explotación sexual y la trata de niños en 2005¹⁵⁴⁶. La Comisión también ha tomado nota de los resultados del estudio sobre los niños de la calle encomendado en 2002 por el organismo de Jamaica de desarrollo del niño¹⁵⁴⁷. Asimismo, ha observado que está previsto que se realicen estudios o investigaciones sobre el trabajo infantil en un futuro próximo en varios países como *Fiji*, *Iraq* y *Perú*¹⁵⁴⁸.

643. El programa SIMPOC de la OIT/IPEC ha desempeñado un importante papel al prestar asistencia a los Estados Miembros en relación con la recopilación, la documentación, el procesamiento y el análisis de datos sobre el trabajo infantil. En

¹⁵⁴¹ Puede verse una explicación de la metodología de evaluación rápida en: *Estadísticas del trabajo infantil*, Informe III, 18.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2008, párrs. 125 y 126.

¹⁵⁴² Véanse, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2006, y *México* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁴³ Véanse, por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Ecuador* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mali* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Nigeria* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Turquía* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Zambia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁴⁴ Véanse *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁴⁵ Véase, por ejemplo, *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁴⁶ Véase *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁴⁷ Véase *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁴⁸ Véanse *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2010 (investigaciones sobre la explotación sexual comercial de menores, sobre los niños de la calle y sobre niños que viven en comunidades de ocupantes ilegales); *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011 (estudio sobre el trabajo infantil y las condiciones de trabajo peligrosas de los niños), y *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2010 (estudio sobre la situación de los pueblos indígenas y trabajo realizado por niños de pueblos indígenas).

efecto, según el Informe Global de 2010, el SIMPOC ha proporcionado asistencia técnica a más de 60 países y ha prestado apoyo a más de 300 encuestas sobre trabajo infantil, realizadas principalmente en América Latina y el África Subsahariana, de las cuales 66 eran de ámbito nacional ¹⁵⁴⁹.

Información relativa a la aplicación de las disposiciones por las que se prohíben las peores formas de trabajo infantil

644. La información relativa al número y a la naturaleza de las infracciones comunicadas, las investigaciones y los procesamientos realizados, y las condenas y las sanciones aplicadas sirve para medir tanto el número de niños que son víctimas de las peores formas de trabajo infantil como para evaluar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones nacionales que dan efecto al Convenio. Un número significativo de Estados Miembros ha presentado información estadística detallada sobre los delitos relacionados con las peores formas de trabajo infantil, en particular respecto de la trata y la explotación sexual comercial de los niños ¹⁵⁵⁰. No obstante, los datos relativos a los casos de trata y prostitución no siempre indican si las víctimas eran menores de 18 años ¹⁵⁵¹. Por consiguiente, la Comisión ha pedido a los gobiernos interesados que indicaran cuántos de los casos comunicados estaban relacionados con niños menores de 18 años ¹⁵⁵². Asimismo, resulta necesario desglosar los datos para garantizar una mayor transparencia.

645. Entre los obstáculos observados para proporcionar información estadística sobre la utilización de niños en las peores formas de trabajo infantil, la Comisión ha constatado que sigue siendo difícil obtener estimaciones al respecto debido al carácter oculto de algunos tipos de trabajo, por ejemplo, el trabajo en la economía informal, en domicilios particulares, en empresas familiares y en actividades ilegales ¹⁵⁵³. En varias ocasiones, si bien los Estados Miembros han presentado estadísticas sobre el trabajo infantil, estos datos no reflejan el grado y las características de las peores formas de trabajo infantil distintas del trabajo peligroso y, por lo tanto, no proporcionan información acerca del número de niños víctimas de las peores formas de trabajo infantil ¹⁵⁵⁴.

646. Por esta razón, muchas evaluaciones rápidas efectuadas con la ayuda del Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC) han permitido a los países obtener información sobre las formas invisibles de trabajo infantil ¹⁵⁵⁵. La Comisión ha señalado, por ejemplo, que se han llevado a cabo evaluaciones rápidas sobre la participación de niños en actividades ilegales vinculadas con las drogas en *Filipinas* y *Tailandia*, sobre el empleo de niños en la economía informal en zonas rurales y urbanas en *Uzbekistán*, y sobre los niños que trabajan en el servicio doméstico en *Etiopía* ¹⁵⁵⁶.

¹⁵⁴⁹ *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párr. 106.

¹⁵⁵⁰ Véanse, por ejemplo, *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Grecia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁵¹ Véanse, por ejemplo, *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁵² Véanse, por ejemplo, *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁵³ *Un futuro sin trabajo infantil*, CIT, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, párr. 42.

¹⁵⁵⁴ Véanse, por ejemplo, *Argentina* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Camerún* – CEACR, observación, 2011; *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Islámica del Irán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁵⁵ Véanse, por ejemplo, *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁵⁶ Véanse *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Tailandia* – CEACR, observación, 2011, y *Uzbekistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

647. *No obstante, la Comisión ha expresado preocupación en varias ocasiones debido a la falta de información estadística disponible sobre las peores formas de trabajo infantil en algunos países* ¹⁵⁵⁷. *Por tal motivo, la Comisión recuerda la importancia de proporcionar información sobre la forma en la que se aplica el Convenio en la práctica y subraya la necesidad de garantizar que se pongan a disposición datos suficientes y actualizados sobre la prevalencia de las peores formas de trabajo infantil, con miras a determinar la magnitud del trabajo infantil y, en particular, de sus peores formas.*

Principales resultados

648. Entre las tendencias positivas observadas, la Comisión ha señalado que en algunos países, como *Letonia, Omán y Viet Nam*, parece haber disminuido en años recientes la incidencia de las peores formas de trabajo infantil ¹⁵⁵⁸. La Comisión ha constatado, sin embargo, que en años recientes ha aumentado el número de niños ocupados en las peores formas de trabajo infantil en otros países ¹⁵⁵⁹ y en numerosas ocasiones ha expresado preocupación por el gran número de niños víctimas de las peores formas de trabajo infantil ¹⁵⁶⁰, en particular los niños víctimas de la trata y la explotación sexual comercial ¹⁵⁶¹, los niños reclutados por la fuerza para ser utilizados en conflictos armados ¹⁵⁶² y los niños que trabajan en condiciones peligrosas ¹⁵⁶³.

¹⁵⁵⁷ Véanse, por ejemplo, *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009; *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Guinea Ecuatorial* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Libia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Seychelles* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Uzbekistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁵⁸ Véanse, por ejemplo, *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Omán* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁵⁹ Por ejemplo, en la *República Islámica del Irán*, el número de niños empleados en las peores formas de trabajo infantil se incrementó en un 35 por ciento de 2004 a 2005. Véase *República Islámica del Irán* – CEACR, solicitud directa, 2011; en Colombia, la Comisión tomó nota de que al tiempo que se ha incrementado el turismo en el país, el comercio sexual con menores de edad ha alcanzado índices alarmantes, especialmente en las zonas turísticas como la región del Caribe. Véase *Colombia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁶⁰ Véanse, por ejemplo, *México* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁵⁶¹ Véanse, por ejemplo, *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Liberia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁶² Véanse, por ejemplo, *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010, y *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011.

¹⁵⁶³ Véanse, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011.

Parte V. Igualdad, no discriminación e igualdad de remuneración en el empleo y la ocupación

Capítulo 1

Introducción

649. Existe suficiente conciencia y aceptación de la importancia de la igualdad y la no discriminación, ya que se trata de conceptos que están en el centro del discurso sobre los derechos humanos. La igualdad y la no discriminación en el empleo y la ocupación es un principio y derecho fundamental y un derecho humano de todas las mujeres y los hombres, en todos los países y en todas las sociedades. Tiene efectos sobre el disfrute de todos los demás derechos. Ha sido un objetivo importante de la OIT desde su fundación en 1919. El Tratado de Versalles, que incorpora el texto original de la Constitución de la OIT, establece nueve principios «de especial importancia y urgencia», que incluyen el principio de «salario igual, sin distinción de sexo, por un trabajo de igual valor» y el principio de que «las normas establecidas en la legislación de cada país con respecto a las condiciones de trabajo deberían tener en cuenta un trato económico equitativo para todos los trabajadores...»¹⁵⁶⁴. La Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944, que pasó a ser parte de la Constitución de la OIT, se afirma que «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades»¹⁵⁶⁵. Estos principios se han definido en mayor detalle, ampliado e inscrito en instrumentos internacionales vinculantes.

650. Los primeros instrumentos fundamentales adoptados con el objetivo específico de promover la igualdad y eliminar la discriminación fueron el Convenio (núm. 100) y la Recomendación (núm. 90), sobre igualdad de remuneración, 1951. Desde un principio se reconoció que no se podía alcanzar la igualdad de remuneración entre los hombres y las mujeres sin la eliminación de la discriminación en todas las esferas del empleo, y que también deberían prohibirse otros motivos de discriminación. Por esa razón, siete años más tarde, la Conferencia adoptó el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111), sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, que son los primeros instrumentos generales que abordan de manera específica la igualdad y la no discriminación en el empleo y la ocupación. Sin embargo, existen otras normas de la OIT, anteriores o posteriores a la adopción de estos instrumentos, que prohíben

¹⁵⁶⁴ Tratado de Versalles, 1919, Parte XIII, art. 427. Otros principios fundamentales establecidos en este artículo incluyen la libertad de asociación y la libertad sindical y la abolición del trabajo infantil.

¹⁵⁶⁵ *Constitución de la OIT*, anexo («Declaración de Filadelfia»).

expresamente las medidas discriminatorias en esferas específicas y respecto de grupos específicos de trabajadores ¹⁵⁶⁶.

651. Los Convenios núms. 100 y 111 se refuerzan mutuamente. El Convenio núm. 100 aborda específicamente la igualdad entre los hombres y las mujeres y trata sobre la remuneración; el Convenio núm. 111 aborda una gama más amplia de motivos de discriminación, y todos los aspectos del empleo y la ocupación. Los objetivos de los Convenios núms. 100 y 111 están interrelacionados: la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre los hombres y las mujeres por un trabajo de igual valor (Convenio núm. 100) ¹⁵⁶⁷; la eliminación de toda discriminación respecto de todos los aspectos del empleo y la ocupación, a través del desarrollo concreto de la igualdad de oportunidades y de trato (Convenio núm. 111) ¹⁵⁶⁸.

652. La adopción del Convenio núm. 100 y de la Recomendación núm. 90 después de la Segunda Guerra Mundial no fue una coincidencia. En muchos países, las mujeres habían estado al frente de la producción durante la guerra, con lo cual ya no era posible perpetuar el mito de que no podían ocupar ciertos empleos o de que no eran tan productivas como los hombres ¹⁵⁶⁹. Proporcionar igualdad de remuneración a las mujeres y los hombres era un primer paso importante para avanzar hacia una mayor igualdad en la sociedad, dado que las diferencias de remuneración entre las mujeres y los hombres eran una de las manifestaciones más tangibles y mensurables de la discriminación. El hecho de considerar los múltiples y complejos nexos que existen entre el principio de igualdad de remuneración y, de manera más general, la posición y la situación de los hombres y las mujeres en el empleo y la sociedad condujo a adoptar la Recomendación núm. 90 al mismo tiempo que el Convenio núm. 100 ¹⁵⁷⁰. El Convenio núm. 100 fue el primer convenio de la OIT sobre la promoción del principio de igualdad entre los hombres y las mujeres, y modificó la orientación futura de las actividades de la OIT respecto de las trabajadoras ¹⁵⁷¹.

653. En la Recomendación núm. 90 se reconoce que la acción destinada a subsanar la desigualdad salarial debe abordarse en un contexto más amplio. Algunos de los elementos de la Recomendación núm. 90 se convirtieron en elementos importantes del Convenio núm. 111 y de la recomendación correspondiente (Recomendación

¹⁵⁶⁶ *Igualdad en el empleo y la ocupación*, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111), sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B), CIT, 75.ª reunión, Ginebra, 1988, párr. 3. *Igualdad en el empleo y la ocupación*, Estudio General sobre la igualdad en el empleo y la ocupación, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B), CIT, 83.ª reunión, Ginebra, 1996, párr. 243. Véanse también el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177); el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181); el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183); el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006; el Convenio núm. 189, y la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200).

¹⁵⁶⁷ *Art. 2*, Convenio núm. 100; Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 100) y la Recomendación (núm. 90), sobre igualdad de remuneración, 1951, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B), CIT, 72.ª reunión, Ginebra, 1986, párr. 246.

¹⁵⁶⁸ Convenio núm. 111, *art. 2*.

¹⁵⁶⁹ Durante la discusión previa a la adopción del Convenio en 1951, varios delegados destacaron el papel de las mujeres durante la Guerra: véase por ejemplo: *Actas* de las sesiones, CIT, 34.ª reunión, Ginebra, 1951, págs. 335, 337, 345; véase también «Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina», Informe V (2), CIT, 33.ª reunión, Ginebra, 1950, pág. 61.

¹⁵⁷⁰ Estudio General, 1986, párr. 4.

¹⁵⁷¹ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT, Informe III (1A), 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 20.

núm. 111)¹⁵⁷². Es muy importante vincular el Convenio núm. 100 con el Convenio núm. 111, ya que no puede alcanzarse la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor en un contexto general de desigualdad. A fin de superar los obstáculos para la aplicación del Convenio, hacen falta medidas como las previstas en otros convenios, con inclusión de medidas relativas a la igualdad de oportunidades y a la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares¹⁵⁷³.

654. Los instrumentos de 1958 fueron diseñados para promover la aplicación, en todas las esferas del empleo y la ocupación, de los principios generales de igualdad, dignidad y libertad. Al prever una definición específica pero amplia de qué constituye discriminación, el Convenio núm. 111 sitúa el principio general de igualdad y no discriminación en el contexto del mundo del trabajo, pues aborda todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación sobre la base de por lo menos siete motivos, a saber, raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, y ofrece la posibilidad de hacer extensiva su protección para tratar la discriminación basada en otros criterios. Los criterios adicionales que han sido incluidos por algunos países son: la edad, la salud, la discapacidad, el status respecto del VIH y el sida, la situación de empleo, la nacionalidad y la orientación sexual¹⁵⁷⁴.

655. Ambos Convenios ponen de relieve el tripartismo. Ellos establecen requisitos en materia de «cooperación» activa con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con lo cual dan participación directa a estas organizaciones en la aplicación de los Convenios. Con arreglo al Convenio núm. 100, los Miembros han de cooperar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de aplicar las disposiciones del Convenio¹⁵⁷⁵. El Convenio núm. 111 prevé que, con respecto a la política nacional en materia de igualdad que se requiere con arreglo al Convenio, los Miembros han de tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de «otros organismos apropiados» en la tarea de fomentar la aceptación y cumplimiento de esa política¹⁵⁷⁶. La cooperación es más que una «consulta» e incluye una labor realizada conjuntamente¹⁵⁷⁷. También hay disposiciones sobre la celebración de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el Convenio núm. 111 y en la Recomendación núm. 90 por las que se requiere no sólo el simple suministro de información, sino también garantizar que el Gobierno tome en cuenta las opiniones de las personas interesadas antes de la toma de decisiones¹⁵⁷⁸. En la Recomendación núm. 90 se pide el establecimiento de una evaluación del empleo «de acuerdo con las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores»¹⁵⁷⁹. ***Los Convenios núms. 100 y 111 reconocen que las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben desempeñar un papel clave en su aplicación para que sean***

¹⁵⁷² En particular, los apartados 6, a), b) y d) de la Recomendación núm. 90 relativos a la orientación profesional y la formación, y la igualdad de acceso a la ocupación y al empleo.

¹⁵⁷³ Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156); Estudio General, 1986, págs. 201 a 203.

¹⁵⁷⁴ Ver párrs. 806 a 825 *infra*.

¹⁵⁷⁵ Art. 4, Convenio núm. 100.

¹⁵⁷⁶ Art. 3, a), Convenio núm. 111. Véase también la Recomendación núm. 111, párr. 4, 9).

¹⁵⁷⁷ Estudio General, 1988, párr. 186.

¹⁵⁷⁸ Convenio núm. 111, arts. 1, 1), b) y 5, 2); Recomendación núm. 90, párrs. 1, 2 y 4.

¹⁵⁷⁹ Párr. 5, Recomendación núm. 90.

efectivos. Cuando no existe un verdadero diálogo social en un país, la aplicación de los Convenios núms. 100 y 111 se ve seriamente obstaculizada¹⁵⁸⁰.

656. Durante los 25 años transcurridos desde la presentación del último estudio general sobre la igualdad de remuneración, e incluso durante los 15 años transcurridos desde la presentación del Estudio especial sobre el Convenio núm. 111, se han hecho muchos progresos en la comprensión y la aplicación de los Convenios¹⁵⁸¹. Sin embargo, aún persisten las dificultades crónicas para su aplicación. La parte V de este estudio destaca, a la luz de la información y de las cuestiones específicas que se han examinado después de la presentación de los estudios generales anteriores, las tendencias generales que están surgiendo tanto por lo que se refiere a algunas de las medidas adoptadas y a los obstáculos encontrados como a los progresos alcanzados en la aplicación del principio de no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación.

¹⁵⁸⁰ *Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: Extractos de las Actas*, CIT, 98.^a reunión, Ginebra, 2009 y 99.^a reunión, 2010 *Conclusiones, Mauritania*, Convenio núm. 100, 2009; *República Islámica del Irán*, Convenio núm. 111, 2010.

¹⁵⁸¹ Se han realizado tres estudios generales sobre igualdad de remuneración en el pasado; el más reciente en el Estudio General de 1986, *op. cit.* También se llevaron a cabo cuatro Estudios Generales sobre el Convenio núm. 111, incluyendo el Estudio General más reciente, *op. cit.*, y el Estudio especial, 1996, *op. cit.*

Capítulo 2

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)

Introducción

657. La aplicación del Convenio núm. 100 exige que se examine la igualdad en dos niveles: en primer lugar, en lo relativo al empleo (¿se trata de un trabajo de igual valor?), y en segundo lugar en lo que atañe a la remuneración percibida (¿es igual la remuneración?). Para poder aplicar el Convenio de manera íntegra es imprescindible tener en cuenta ambos aspectos. A fin de determinar si se trata de un trabajo de igual valor, será necesario aplicar un método determinado de medición y comparación del valor relativo de los diversos empleos, por lo general a través de una evaluación objetiva del puesto de trabajo. Una vez se haya establecido un marco para la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, la garantía de su aplicación efectiva, inclusive a través de medidas proactivas, se lleva a cabo a través de un proceso continuo. El examen de la brecha de remuneración entre hombres y mujeres y su evolución proporciona un indicador de la repercusión en la práctica de la legislación, las políticas y las prácticas que tienen por objeto aplicar el principio de igualdad de remuneración entre mujeres y hombres por un trabajo de igual valor¹⁵⁸². Al debatir la cuestión relativa a la igualdad de remuneración no se puede pasar por alto el contexto social global de la igualdad y la no discriminación, que debe abordarse con miras a que el principio consagrado en el Convenio se arraigue con fuerza. Más adelante se analizarán con más detalle los progresos logrados en este ámbito a lo largo de los últimos años.

Ámbito del Convenio y métodos de aplicación

Ámbito de aplicación

658. Ninguna disposición de los Convenios núms. 100 ó 111 limita su ámbito a determinadas personas o ramas de actividad. El Convenio núm. 100 se aplica a «todos los trabajadores» y, según se afirma en estudios generales anteriores, la regla debe ser la de aplicación general del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres¹⁵⁸³. Durante la preparación del Convenio, la propuesta de incluir una referencia específica a «todos los obreros y empleados asalariados, sin consideración de la rama de

¹⁵⁸² Véase CIT: Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Conclusiones, *Reino Unido*, Convenio núm. 100, 2006. En la Recomendación núm. 90 se hace referencia a la aplicación progresiva del principio del Convenio, empleando medidas tales como la reducción de las diferencias entre las tasas de remuneración de hombres y mujeres por un trabajo de igual valor (*párr. 4, a*).

¹⁵⁸³ Estudio General de 1986, párr. 18; Igualdad de remuneración, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 100) y la Recomendación (núm. 90), sobre igualdad de remuneración, 1951, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B), CIT, 60.^a reunión, Ginebra, 1975, párr. 170.

actividad económica en la que están empleados» fue rechazada con el argumento de que el texto ya abarcaba a «todos los trabajadores», y que toda enumeración correría el riesgo de ser incompleta ¹⁵⁸⁴. *No se permiten exclusiones en el marco del Convenio núm. 100, éste se aplica a todos los trabajadores, tanto nacionales como extranjeros, en todos los sectores de actividad, en los sectores público y privado, y en la economía formal e informal.*

Métodos de aplicación: flexibilidad e impacto

659. La obligación del Estado que ratifica el Convenio núm. 100 es la de «promover» la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración; así como «garantizar» su aplicación a todos los trabajadores, en la medida en que sea compatible con dichos métodos ¹⁵⁸⁵. El Convenio ofrece flexibilidad para elegir el modo de alcanzar tal objetivo ¹⁵⁸⁶, si bien no admite compromisos en cuanto al objetivo perseguido ¹⁵⁸⁷. En el Convenio se enumeran diversos medios para la aplicación del principio, concretamente la legislación nacional, cualquier sistema para la fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la legislación, los contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores, o la acción conjunta de estos diversos medios ¹⁵⁸⁸. La Recomendación núm. 90 también se refiere a asegurar la aplicación del principio, tan rápidamente como sea posible, a los trabajos ejecutados en virtud de contratos celebrados por las autoridades públicas ¹⁵⁸⁹. La intención era reconocer todos los métodos de determinación de las tasas de remuneración a efectos de la aplicación del Convenio ¹⁵⁹⁰.

660. *Legislación.* El artículo 2, 2), a), del Convenio hace referencia a la legislación nacional como método para aplicar el principio del Convenio, y en la Recomendación núm. 90 se defiende la aplicación general, por medio de disposiciones legislativas, del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor ¹⁵⁹¹. La mayor parte de los países ha introducido disposiciones legislativas generales sobre igualdad y no discriminación en materia salarial, o bien una legislación específica sobre igualdad de remuneración. Estas disposiciones suelen figurar en la legislación laboral, la legislación en materia de igualdad y en algunos casos en leyes específicas relativas a la igualdad de remuneración ¹⁵⁹².

661. *Mecanismos de fijación de los salarios.* La referencia a «cualquier sistema para la fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la legislación» se añadió al texto (artículo 2, 2), b)) a fin de garantizar, entre otras cosas, el reconocimiento de los

¹⁵⁸⁴ *Actas*, CIT, 34.^a reunión, Ginebra, 1951, pág. 607. Véase también Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina, CIT, 34.^a reunión, Ginebra, 1951, Informe VII (2), págs. 64 y 65.

¹⁵⁸⁵ *Art. 2, 1).*

¹⁵⁸⁶ Estudio General, 1986, párr. 246.

¹⁵⁸⁷ *Ibid.*, párr. 30.

¹⁵⁸⁸ *Art. 2, 2).*

¹⁵⁸⁹ Recomendación núm. 90, párr. 2, c).

¹⁵⁹⁰ Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina, 1951, *op. cit.*, pág. 54.

¹⁵⁹¹ *Párr. 3, 1).*

¹⁵⁹² Véanse párrs. 676 a 679 *supra*.

tribunales de arbitraje y los consejos salariales ¹⁵⁹³. También se incluyen los sistemas estatales de conciliación y arbitraje que intervienen en la fijación de salarios, así como los mecanismos para la fijación de salarios mínimos ¹⁵⁹⁴. En los últimos años, la Comisión ha prestado una atención especial a la importancia de la función que cumplen los salarios mínimos en el contexto de los mecanismos de determinación de la remuneración, habida cuenta de que la fijación de salarios mínimos es un medio importante de aplicación del Convenio ¹⁵⁹⁵.

662. *Convenios colectivos.* Dado que los convenios colectivos constituyen uno de los principales medios para determinar las condiciones de empleo en diversos países, se estableció que los convenios colectivos, ya fueran nacionales, sectoriales o empresariales, serían uno de los medios determinantes para la aplicación del Convenio. El artículo 2, 2, c) hace referencia específica a los «contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores» como medio para aplicar el principio del Convenio. El artículo 4 también sugiere esa función, en el contexto de la cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a fin de aplicar las disposiciones del Convenio. Se considera que la negociación colectiva es un factor importante en la reducción de la brecha de remuneración por motivos de género ¹⁵⁹⁶, y por lo tanto puede ser fundamental para la aplicación del Convenio. Con frecuencia, la legislación interactúa con los convenios colectivos, puesto que se requiere que en los convenios se incluyan cláusulas relativas a la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres y se aborde la discriminación salarial, o se declaren nulas de pleno derecho las cláusulas de los contratos o convenios colectivos que contravengan el principio de igualdad de remuneración ¹⁵⁹⁷. En la legislación se puede reconocer que los convenios colectivos constituyen el mecanismo principal para la fijación de las tasas de remuneración ¹⁵⁹⁸. Asimismo, hay disposiciones legislativas en las que se prevé la extensión de los convenios colectivos a otros empleadores ¹⁵⁹⁹.

Dificultades de aplicación en relación con el ámbito del Convenio

663. Si bien algunos países han adoptado leyes más detalladas en materia de igualdad de remuneración o contra la discriminación, la mayoría sigue tratando las cuestiones relativas a la remuneración en el marco de la legislación general en materia de trabajo o

¹⁵⁹³ OIT: Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina, 1951, *op. cit.*, pág. 53.

¹⁵⁹⁴ Estudio General, 1986, párr. 216.

¹⁵⁹⁵ Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), CIT, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, Informe General, párr. 47, pág. 21.

¹⁵⁹⁶ S. Hayter y B. Weinberg (ed.): «Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality», en *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for Social Justice* (Ginebra, OIT, 2011).

¹⁵⁹⁷ Véanse, por ejemplo, *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, observación, 2006; *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Fiji* – CEACR, observación, 2008; *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Indonesia* – CEACR, observación, 2007; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Nicaragua* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Eslovaquia* – CEACR, observación, 2006; *Ucrania* – CEACR, observación, 2011. Véase también Estudio General, 1986, párrs. 75 y 226 a 228.

¹⁵⁹⁸ Véanse, por ejemplo, *Armenia*, Código del Trabajo de 2004; *Gabón*, Código del Trabajo de 1994; *Kazajstán*, Código del Trabajo de 2007; *Montenegro*, Ley del Trabajo núm. 49/08; ex *República Yugoslava de Macedonia*, Ley de Relaciones Laborales, 2005; *Turkmenistán*, solicitud directa, 2011; Código del Trabajo de 2009; *Uzbekistán* – CEACR, solicitud directa, 2008 (Código del Trabajo de 1995).

¹⁵⁹⁹ *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011: el convenio colectivo núm. 25 *ter* de 9 de julio de 2008, sobre igualdad de remuneración entre los trabajadores y las trabajadoras pasó a ser obligatorio en virtud de la orden real de 28 de septiembre de 2008. Véase también *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (ley núm. 2/1991 Coll. sobre negociación colectiva, modificada en 2007).

empleo. A consecuencia de ello, la exclusión de determinados grupos del ámbito del derecho laboral, como los funcionarios, los trabajadores domésticos, los trabajadores agrícolas, los trabajadores de zonas francas industriales, los trabajadores ocasionales, los trabajadores de la economía informal, los extranjeros y los trabajadores migrantes, suele entrañar dificultades en la aplicación del Convenio ¹⁶⁰⁰. En ocasiones, el ámbito de aplicación también está limitado en función del tamaño de la empresa ¹⁶⁰¹.

664. Muchos de los grupos y sectores excluidos se caracterizan por tener un alto porcentaje de mujeres y salarios especialmente bajos, como es el caso de los trabajadores domésticos, los trabajadores agrícolas y los trabajadores de la economía informal ¹⁶⁰². Estos trabajadores también suelen estar excluidos de la fijación de salarios mínimos, se les niegan diversas prestaciones y asignaciones, y pueden estar relativamente aislados de los demás trabajadores. En muchas ocasiones no están organizados en asociaciones o sindicatos por lo que tienen escaso poder de negociación colectiva. En el sector agrícola en particular se han detectado problemas relativos a importantes disparidades salariales entre hombres y mujeres, dando lugar a numerosas denuncias por discriminación salarial ¹⁶⁰³ así como problemas de retrasos en el pago de los salarios ¹⁶⁰⁴. También en este sector se han registrado históricamente tasas salariales diferentes para las mujeres y los hombres en diversos países.

665. La economía informal también da lugar a problemas concretos en relación con la aplicación del principio. Si bien el principio consagrado en el Convenio debe aplicarse a todos los trabajadores, incluidos los de la economía informal ¹⁶⁰⁵, la aplicación de este principio sigue planteando dificultades tanto en la legislación como en la práctica en este contexto. Algunos Estados se han propuesto combatir los bajos salarios de las mujeres en la economía informal, en el marco de la lucha contra la pobreza. El papel de los servicios de inspección del trabajo reviste una importancia especial en este ámbito, aunque por lo

¹⁶⁰⁰ Véanse por ejemplo *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011 (jueces, funcionarios, personal de la policía, el ejército, la policía militar, los empleados del transporte aéreo y marítimo, los trabajadores domésticos y en el hogar); *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2009 (policía, servicios penitenciarios, fuerzas armadas, servicio nacional de la juventud y personas dependientes del empleador, categorías limitadas de empleados respecto de los cuales pueden surgir problemas especiales de carácter sustancial, así como categorías de personas empleadas cuyas condiciones de empleo se rigen por acuerdos especiales); *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2011 (trabajadores sujetos a la Ley Fundamental de los Funcionarios núm. 50/2004, trabajadores sujetos a la Ley de Relaciones Agrícolas, familiares de empleadores que dependen de éstos, trabajadores domésticos y categorías similares, trabajadores ocasionales, trabajadores a tiempo parcial cuyas horas de trabajo no superen las dos horas al día y trabajadores de asociaciones y organizaciones caritativas), y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2011 (entre otros, trabajadores domésticos, trabajadores agrícolas, trabajadores ocasionales). En su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Timor-Leste indica que el Código del Trabajo excluye a los funcionarios, las explotaciones familiares y a pequeña escala y los lugares de trabajo que han recibido una exención temporal.

¹⁶⁰¹ Por ejemplo en la *República de Corea*: el decreto de aplicación de la Ley de Igualdad en el Empleo de 1987 excluye a las empresas con menos de cinco trabajadores de la aplicación de las disposiciones relativas a la igualdad de remuneración previstas en la ley.

¹⁶⁰² Se estima que el 83 por ciento de los trabajadores domésticos en el mundo son mujeres: véase *Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional*, Nota de Información sobre Trabajo Doméstico núm. 4 (Ginebra, OIT, 2011). Véanse también párrs. 707 y 795 a 797. Respecto de los trabajadores agrícolas, véanse *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2003; *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Zambia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁶⁰³ Véanse *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2007 y 2011; *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁶⁰⁴ Véase *Tayikistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁶⁰⁵ Para consultar un análisis de la disparidad de derechos en la economía informal, véase *El trabajo decente y la economía informal*, CIT, 90.ª reunión, Informe VI, Ginebra, 2002 y las Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, adoptadas por la Conferencia en 2002. Ver también CIT, Comisión de Aplicación de Normas, Conclusiones, Convenio núm. 100, *Mauritania*, 2009.

general sigue siendo débil ¹⁶⁰⁶. Como primer paso para tratar el problema de la igualdad de remuneración entre las mujeres y los hombres por un trabajo de igual valor en la economía informal, en particular en los lugares en que este tipo de economía está muy extendida, la Comisión ha pedido a los gobiernos que proporcionen información sobre el alcance de las diferencias salariales y que examinen los factores subyacentes que perpetúan esa desigualdad salarial entre las mujeres y los hombres en la economía informal, con miras a poder elaborar y poner en práctica las medidas adecuadas para promover el principio ¹⁶⁰⁷.

666. El Convenio se aplica sin lugar a dudas en el sector público. Esto se subraya en la Recomendación núm. 90, se cita como primera medida para aplicar el Convenio el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor a todas las profesiones «en las cuales las tasas de remuneración estén sujetas a un control público» ¹⁶⁰⁸. Esto se debe a que la política salarial del Estado tiene considerable influencia en el sector privado, y que el Estado también desempeña una función importante al dar ejemplo y adoptar una política que pueda servir de modelo. Aunque en algunos países las leyes que consagran el principio de igualdad de remuneración cubren de forma explícita al sector público o por lo menos no lo excluyen, es posible que determinados grupos de trabajadores del sector público, como las autoridades estatales o locales o los funcionarios en general sigan estando excluidos ¹⁶⁰⁹. Puede ocurrir que los funcionarios públicos estén sujetos a una legislación especial, pero que ésta no esté necesariamente relacionada con la igualdad de remuneración ¹⁶¹⁰, aborde la no discriminación por motivos de sexo únicamente de manera general ¹⁶¹¹, o bien se limite a la igualdad de remuneración por un trabajo igual, el mismo o similar ¹⁶¹². Siguen siendo

¹⁶⁰⁶ Véanse *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Marruecos* – CEACR, observación, 2009; *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2012.

¹⁶⁰⁷ Véanse por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2009; *India* – CEACR, observación, 2006.

¹⁶⁰⁸ *Párr. 2.* A tenor del *párr. 1* de la Recomendación núm. 90, se debería garantizar la aplicación del principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor a todas las «personas empleadas en los servicios y organismos de la administración pública central» y promover la aplicación de ese principio «a todas las personas empleadas en los servicios y organismos de las administraciones de los Estados unitarios o de las provincias de un Estado federal y en las administraciones locales, cuando la fijación de las tasas de remuneración sea de la competencia de estas diversas autoridades públicas». En *Rumania*, por ejemplo, la Ley marco núm. 330 sobre el sistema de pago uniforme para los empleados del sector público, establece expresamente que el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor constituye uno de los principios fundamentales del sistema de pagos: CEACR, solicitud directa, 2012.

¹⁶⁰⁹ Estudio General de 1986, párr. 203.

¹⁶¹⁰ Por ejemplo *Fiji*, Ley de la Función Pública 1999; *Lesotho*, Ley de la Función Pública, 2005 y Reglamento de la Función Pública, 2008; *Montenegro*, Ley de Funcionarios Públicos y Empleados del Estado núm. 27/04; *Nepal*, Ley de la Función Pública, 2049 (1993); *Rwanda*, Ley núm. 22/2002, sobre los Funcionarios Públicos; *República Unida de Tanzania*, Ley de la Función Pública, 2002 (núm. 8).

¹⁶¹¹ Por ejemplo *Argelia*, Reglamento General de la Función Pública (ley núm. 06-03 de 2006); *Armenia*, Ley de Remuneración de los Funcionarios Públicos de 2002; *Belarús*, Ley de la Función Pública, 2003; *Burundi*, Ley núm. 1/28, de 2006, sobre los Funcionarios Públicos; *Chad*, Ley núm. 017/PR/2001, de 2001, sobre la Función Pública; *Madagascar*, Ley núm. 2003-011, sobre los Funcionarios Públicos; *Mali*, Ley núm. 02-053, de 2002, sobre los Funcionarios Públicos; *Eslovaquia*, Ley de la Función Pública (ley núm. 313/2001) y Ley del Servicio Civil (ley núm. 312/2001).

¹⁶¹² Por ejemplo, *Islandia*, en la Ley núm. 70, de 1996, sobre los Derechos y Deberes de los Funcionarios Públicos se hace referencia a la igualdad de remuneración entre las mujeres y los hombres por un «trabajo equivalente».

objeto de preocupación la segregación ocupacional, con mujeres en los puestos peor remunerados del sector público, y las disparidades salariales por motivos de género ¹⁶¹³.

667. En los casos en que determinados grupos o sectores están excluidos de la legislación general en materia laboral, hay que determinar si se les aplican leyes o reglamentos especiales, y si éstos reconocen el mismo grado de derechos y protección que las disposiciones generales ¹⁶¹⁴. Cuando determinados grupos están excluidos del derecho laboral y no existen disposiciones específicas sobre igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor en la legislación que regula su empleo, puede ocurrir que aun así esos derechos se reconozcan en virtud de leyes sobre igualdad de género o no discriminación ¹⁶¹⁵. Si no existe legislación aplicable a determinados grupos en materia de igualdad de remuneración y no discriminación, se debe demostrar cómo se garantizan esos derechos a esos grupos en la práctica. No obstante, en ausencia de un marco legislativo claro en el que se establezca la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de valor igual, resulta difícil que los países demuestren que ese derecho se respeta en la práctica. Los Gobiernos deben procurar extender la aplicación del principio del Convenio a todos los trabajadores ¹⁶¹⁶.

Cuestiones temáticas

Brecha de remuneración entre las mujeres y los hombres

668. Las diferencias salariales siguen siendo una de las formas más persistentes de desigualdad entre las mujeres y los hombres ¹⁶¹⁷. Si bien la mayoría de las políticas en las que se contempla explícitamente una remuneración inferior para las mujeres han quedado relegadas al pasado, la brecha de remuneración entre las mujeres y los hombres sigue siendo uno de los ejemplos más evidentes de la discriminación estructural por razones de género ¹⁶¹⁸. La brecha de remuneración entre las mujeres y los hombres varía en función de los países, y entre los diversos sectores de un mismo país. En todo el mundo, las mujeres ganan cerca del 77,1 por ciento de lo que ganan los hombres (lo que equivale a una diferencia de remuneración del 22,9 por ciento), aunque en algunos países la remuneración de las mujeres es considerablemente inferior ¹⁶¹⁹. Si en el cálculo se incluyen los salarios de los trabajadores a tiempo parcial, la brecha podría alcanzar cotas mucho mayores ¹⁶²⁰.

¹⁶¹³ Por ejemplo *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Honduras*, observación, 2010; *Jordania*, solicitud directa, 2011; *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁶¹⁴ Véanse *Eritrea* – CEACR, solicitud directa, 2007 (funcionarios públicos); *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011 (trabajadores agrícolas, trabajadores domésticos, jardineros, cocineros); *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2005 (trabajadores domésticos); *Turquía* – CEACR, solicitud directa, 2011 (trabajadores agrícolas).

¹⁶¹⁵ Véanse por ejemplo *Islandia*, Ley sobre Igualdad de Estatuto e Igualdad de Derechos de las Mujeres y los Hombres de 2008; *Malta*, Igualdad de trato en la normativa relativa al empleo de 2004; Noruega, Ley de Igualdad de Género y Ley contra la Discriminación de 2005.

¹⁶¹⁶ Estudio General, 1986, párr. 99.

¹⁶¹⁷ CEACR, Informe General, 2001, párr. 38.

¹⁶¹⁸ Véase párr. 745 *infra*.

¹⁶¹⁹ *Una nueva era de justicia social*, Memoria del Director General, Informe I (A), CIT, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, pág. 17. Véase también el *Informe mundial sobre salarios 2010-2011, Políticas salariales en tiempo de crisis* (OIT, Ginebra, 2011).

¹⁶²⁰ Véase por ejemplo, *Austria* – CEACR, observación, 2010; *Japón* – CEACR, observación, 2011; *Reino Unido* – CEACR, observación, 2007.

669. En muchos países se han observado progresos respecto de la reducción de la brecha de remuneración, aunque en otros ésta se ha estancado durante muchos años o incluso ha aumentado. Incluso en los casos en que las diferencias de remuneración entre las mujeres y los hombres se están acortando, lo hacen sumamente despacio: al ritmo actual, se estima que serán necesarios otros 75 años para cerrar la brecha¹⁶²¹. ***La persistencia continuada de disparidades de remuneración significativas exige que los gobiernos, junto con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tomen medidas más proactivas para sensibilizar, evaluar, promover y hacer efectiva la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor***¹⁶²². ***La recopilación, el análisis y la difusión de esta información son fundamentales para detectar y tratar la desigualdad de remuneración***¹⁶²³.

Promover y garantizar la aplicación

670. Como ya se ha indicado, si bien el Convenio es flexible en cuanto a la elección de las medidas y el calendario para aplicarlo, no admite compromisos en cuanto al objetivo perseguido¹⁶²⁴. Se deben tomar medidas efectivas para alcanzar progresos reales en la consecución del objetivo del Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Por consiguiente, el Estado se obliga a garantizar la aplicación del principio del Convenio principalmente en los casos siguientes: cuando el Estado es el empleador o de alguna otra manera tiene el control de las empresas, cuando interviene en el proceso de determinación de los salarios, es decir, cuando las tasas de remuneración son objeto de un control por las autoridades públicas, o su regulación es obligatoria, y cuando existe una legislación relacionada con la igualdad de trato en materia de remuneración¹⁶²⁵. En los casos en que el Estado no esté en condiciones de garantizar la aplicación del principio, está obligado a promover su aplicación a través de la adopción de medidas firmes y proactivas y a actuar de buena fe¹⁶²⁶.

671. Se reconoce que es posible que se necesite tiempo para lograr la aplicación del Convenio¹⁶²⁷. Ahora bien, habida cuenta de que el derecho a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor es un derecho fundamental, el período para la plena aplicación del Convenio debería ser lo más breve posible, y se habrán de establecer plazos para el logro de determinados objetivos¹⁶²⁸. El Estado no puede permanecer pasivo respecto de la aplicación del Convenio, ya sea a la hora de garantizar o de promover su aplicación. La aplicación de los Convenios núms. 100 y 111 constituye un proceso permanente, que requiere un ciclo continuo de evaluación, acción, control, más evaluación y ajuste, incluido el examen de los problemas y dificultades que pudieran plantearse.

¹⁶²¹ *Una nueva era de justicia social, op. cit.*, págs. 12 y 17.

¹⁶²² CEACR, Informe General, 2001, párr. 49.

¹⁶²³ Para mayor detalle véanse párrs. 887 a 891 *infra*.

¹⁶²⁴ Estudio General de 1986, párr. 30.

¹⁶²⁵ *Ibid.*, 1986, párr. 25.

¹⁶²⁶ *Ibid.*, 1986, párr. 29.

¹⁶²⁷ Véase CIT, Comisión de Aplicación de Normas, Conclusiones, Convenio núm. 100, *Reino Unido*, 2006.

¹⁶²⁸ Estudio General, 1975, párr. 66: la Comisión ha indicado que en general el plazo de tres a cinco años es el más aceptado.

Igual valor: la piedra angular del Convenio

672. Si bien la igualdad de remuneración entre las mujeres y los hombres por un trabajo de igual valor es un principio ampliamente aceptado, el ámbito del concepto y su aplicación práctica pueden ser más difíciles de entender y aplicar en determinados países. A menudo, la desigualdad de remuneración se debe a problemas sutiles y crónicos que son difíciles de superar sin entender claramente los conceptos y su relación con el lugar de trabajo y la sociedad en general. La Comisión ha observado que las dificultades en la aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica se derivan sobre todo de la falta de comprensión del concepto de «trabajo de igual valor». A consecuencia de ello, la Comisión publicó una observación general con objeto de aclarar el significado del término «trabajo de igual valor»¹⁶²⁹.

673. El concepto de «trabajo de igual valor» constituye el núcleo del derecho fundamental a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y la promoción de la igualdad¹⁶³⁰. Debido a actitudes históricas y los estereotipos relativos a las aspiraciones, preferencias y capacidades de las mujeres, ciertos trabajos son realizados fundamental o exclusivamente por mujeres (como las profesiones relacionadas con el cuidado) y otros por hombres (como en la construcción). Con frecuencia, los trabajos considerados como «femeninos» están infravalorados en comparación con los trabajos de igual valor desempeñados por los hombres, cuando se determinan las tasas salariales¹⁶³¹. El concepto de «trabajo de igual valor» es fundamental para acabar con la segregación laboral por motivos de sexo en el mercado de trabajo, un problema que afecta a casi todos los países ya que permite un amplio ámbito de comparación, que incluye pero va más allá de la igualdad de remuneración por un trabajo «igual», el «mismo» o «similar», y también engloba trabajos que son de una naturaleza absolutamente diferente pero que sin embargo son de igual valor¹⁶³².

674. Si bien en el Convenio no se define el término «valor», éste se refiere al valor de un trabajo a efectos del cálculo de la remuneración¹⁶³³. En el contexto del Convenio, el término «valor» implica que se debería utilizar otro medio, además de las fuerzas del mercado, para garantizar la aplicación del principio, dado que las fuerzas del mercado pueden estar intrínsecamente condicionadas por los prejuicios de género¹⁶³⁴. En el artículo 1, b), del Convenio se establece que «la expresión ‘igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor’ designa las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo», por lo que se excluye con claridad cualquier consideración relacionada con el sexo del trabajador en relación con la determinación del valor del trabajo.

675. Aunque en el artículo 1 se establece qué es lo que no se puede considerar en la determinación de las tasas de remuneración, en el artículo 3 se presupone el uso de técnicas adecuadas para la evaluación objetiva del empleo con miras a determinar su valor, mediante la comparación de factores tales como las calificaciones, el esfuerzo, las

¹⁶²⁹ CEACR – Observación general, Convenio núm. 100, 2007, párr. 3.

¹⁶³⁰ *Ibid.*, párr. 1.

¹⁶³¹ *Ibid.*, párr. 2.

¹⁶³² *Ibid.*, párr. 3.

¹⁶³³ CEACR, Informe General, 2001, párr. 42.

¹⁶³⁴ *Ibid.*, párrs. 42 a 44.

responsabilidades y las condiciones de trabajo ¹⁶³⁵. Comparar el valor relativo del trabajo realizado en profesiones que pueden requerir diversos tipos de calificaciones, responsabilidades o condiciones de trabajo, pero que sin embargo representan en general un trabajo del mismo valor, es esencial para eliminar la discriminación salarial resultante del hecho de que el valor del trabajo realizado por hombres y mujeres esté condicionado por los prejuicios de género ¹⁶³⁶. La Comisión recuerda que el principio se ha aplicado para comparar la remuneración percibida por hombres y mujeres que trabajan en distintas ocupaciones tales como cuidadores en instituciones para personas de edad (predominantemente mujeres) y los guardias de seguridad en oficinas (predominantemente hombres) o cuidadores durante las comidas en las escuelas (predominantemente mujeres) y guardianes de parques y jardines (predominantemente hombres) ¹⁶³⁷.

Legislación

676. Si bien el principio consagrado en el Convenio aún no está reflejado en la legislación de algunos países ¹⁶³⁸, en los últimos años la Comisión ha podido verificar progresos en diversos países de todas las regiones con respecto a la adopción de una legislación que haga referencia expresa al «trabajo de igual valor», como es el caso de *Arabia Saudita, Australia, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Croacia, Djibouti, Eslovenia, Kenya, Malta, Perú, Polonia, Reino Unido (Gibraltar), República de Moldova, Rumania, Togo, Turquía, y Zimbabwe* ¹⁶³⁹. Las recientes Constituciones de *Estado Plurinacional de Bolivia* y *Ecuador* también hacen referencia al «trabajo de igual valor» ¹⁶⁴⁰. Las disposiciones jurídicas relativas a la igualdad de remuneración por un

¹⁶³⁵ CEACR – Observación general, 2007, párr. 5. Los métodos para comparar trabajos diferentes y determinar su valor se examinan más detalladamente en los párrs. 695 a 709 *infra*.

¹⁶³⁶ *Ibid.*, párr. 5. Véanse también *Canadá* – CEACR, observación, 2011; *Nueva Zelandia* – CEACR, solicitud directa, 2010 relativa a la comparación entre los trabajadores de apoyo a la comunidad y los auxiliares sanitarios y terapeutas en el contexto de la evaluación de los empleos.

¹⁶³⁷ CEACR, Observación general, 2007, párr. 4. Véase también el párr. 678 *infra*.

¹⁶³⁸ Como *Barbados, Botswana, Gambia, Indonesia, Japón, Libano, Malasia, Seychelles, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago, Túnez y Zambia*. En su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de Qatar indica que no dispone de legislación sobre igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

¹⁶³⁹ *Arabia Saudita*, observación, 2011 (orden ministerial núm. 2370/1, de 18 de septiembre de 2010); *Australia* – CEACR, observación, 2011 (Ley sobre el Trabajo Justo, 2009); *Bangladesh* – CEACR, observación, 2009 (Ley del Trabajo 2006); *Bosnia y Herzegovina*, observación, 2006 (Ley de Igualdad de Género, 2003 (núm. 56/03)); *Croacia*, solicitud directa, 2011 (Ley de Igualdad de Género en vigor desde el 15 de julio de 2008); *Chipre*, observación, 2004 (Ley de igualdad de Remuneración entre los Hombres y las Mujeres por el Mismo Trabajo o por un Trabajo al que se Atribuye Igual Valor, adoptada el 2 de septiembre de 2002); *Djibouti* – CEACR, observación, 2009 (Código del Trabajo, 2006); *Eslovenia* – CEACR, observación, 2005 (Ley de Relaciones Laborales de 2002); *Kenya* – CEACR, observación, 2009 (Ley del Empleo, 2007); *Malta* – CEACR, solicitud directa, 2011 (aviso legal núm. 137 de 2007, por el que se enmienda el Reglamento de la igualdad de trato en el empleo, 2004); *Malta* – CEACR, observación, 2005 (Ley de Empleo y Relaciones Laborales (núm. 22), 2002); *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2007 (ley núm. 5-XVI, de 9 de febrero de 2006, relativa a la garantía de la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres); *Perú* – CEACR, observación, 2008 (Ley núm. 28938 de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, 12 de marzo de 2007); *Polonia* – CEACR, observación, 2006 (Código del Trabajo, enmiendas de 2001 y 2003); *Reino Unido (Gibraltar)* – CEACR, observación, 2009 (Ley de Igualdad de Oportunidades, 2006); *Rumania* – CEACR, observación, 2010 (Código del Trabajo (ley núm. 53/2003) modificada por la orden urgente núm. 55/2006); *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2010 (Código del Trabajo de 2006); *Turquía* – CEACR, observación, 2006 (Ley del Trabajo, 2003 (núm. 4857)); *Zimbabwe* – CEACR, observación, 2005 (Ley de Enmienda, 2002 (núm. 17 de 2002)). Véase también Timor-Leste, Código del Trabajo, 2002, al que hace referencia en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT.

¹⁶⁴⁰ *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010 (Constitución de 7 de febrero de 2009); *Ecuador* – CEACR, solicitud directa, 2010 (Constitución de 2008).

trabajo de igual valor figuran fundamentalmente en la legislación laboral ¹⁶⁴¹, aunque en algunos países están contempladas en leyes específicas en materia de igualdad y no discriminación ¹⁶⁴², y en otros países existen leyes especiales sobre igualdad de remuneración ¹⁶⁴³. Cuando la cuestión salarial es objeto de legislación, el principio consagrado en el Convenio debe tener plena expresión legislativa ¹⁶⁴⁴. A menudo en la legislación se alude a los aspectos complementarios del principio: la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor y la no discriminación por motivos de sexo, que se refuerzan mutuamente ¹⁶⁴⁵. Ahora bien, la mera prohibición general de la discriminación salarial por razones de sexo no suele ser suficiente para dar efecto al Convenio, habida cuenta de que no refleja el concepto de «trabajo de igual valor» ¹⁶⁴⁶.

677. Aunque se han observado progresos considerables en relación con la plena expresión legislativa del principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, algunos países todavía tienen disposiciones legislativas más restrictivas que el principio establecido en el Convenio. Algunas disposiciones limitan la igualdad de remuneración a un trabajo «igual», «el mismo» «similar» o «sustancialmente similar» ¹⁶⁴⁷. Otras fórmulas que también son demasiado restrictivas exigen igualdad de condiciones de trabajo e igualdad de competencias profesionales ¹⁶⁴⁸; trabajo con igual nivel de complejidad, responsabilidad y dificultad,

¹⁶⁴¹ Por ejemplo, *Angola*, Ley General del Trabajo núm. 2/00 de 1999; *Bangladesh*, Ley del Trabajo 2006; *Chad*, Código del Trabajo de 1996; *Côte d'Ivoire*, Código del Trabajo de 1995; *Djibouti*, Código del Trabajo de 2006; *Fiji*, Ley de Relaciones Laborales de 2007; *Francia*, Código del Trabajo; *Granada*, Ley del Empleo, de 1999; *Letonia*, Código del Trabajo de 2001; *Luxemburgo*, Código del Trabajo de 2006; *Malawi*, Ley del Empleo; *Malta*, Ley de Empleo y Relaciones Laborales de 2002; *Paraguay*, Código del Trabajo de 1993; *Polonia*, Código del Trabajo de 1974; *Federación de Rusia*, Código del Trabajo de 2001; *Serbia*, Código del Trabajo de 2005; *Uganda*, Ley del Empleo, 2006; *Zimbabwe*, Ley del Trabajo de 1985.

¹⁶⁴² *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley de Igualdad de Género en la Sociedad de 2008); *Austria*, Ley de Igualdad de Trato de 2004; *Estonia*, Ley de Igualdad de Género de 2004, modificada el 24 de septiembre de 2009; *Italia*, decreto legislativo núm. 198/2006, ley de consolidación titulada «Código de Igualdad de Oportunidades entre los Hombres y las Mujeres»; *República de Moldova*, ley de 2006 relativa a la garantía de la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres; *Noruega*, Ley de Igualdad de Género, 1978; *Rumania*, Ley de 2002 sobre Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres; *Santa Lucía*, Ley de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo y en la Ocupación, 2000; *Suecia*, Ley sobre Discriminación de 2008.

¹⁶⁴³ Por ejemplo *Chipre*, ley de 2009 (de enmienda) relativa a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor; *Dinamarca*, Ley Danesa (de consolidación) núm. 899, de 2008, sobre Igualdad de Remuneración entre Hombres y Mujeres.

¹⁶⁴⁴ En su observación general, la Comisión instó a los gobiernos cuyas disposiciones legales son más restrictivas que el principio establecido en el Convenio a que tomaran las medidas necesarias para enmendar su legislación: CEACR, Observación general, 2007, párr. 6.

¹⁶⁴⁵ Estudio General, 1986, párr. 66.

¹⁶⁴⁶ Véanse *Japón* – CEACR, observación, 2008; *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011; *San Marino* – CEACR, solicitud directa, 2004.

¹⁶⁴⁷ Por ejemplo *Belice* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Canadá* – CEACR, solicitud directa, 2007, con respecto a Alberta, Columbia Británica, Terranova y Labrador, Saskatchewan, Northwest Territories, Nunavut y Yukon; *Chile* – CEACR, observación, 2011; *China*, Ley del Trabajo de 1994; Colombia – CEACR, observación, 2010; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Ghana* – CEACR, observación, 2010; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *India* – CEACR, observación 2010; *Jamaica* – CEACR, observación, 2011; *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011; *Nepal* – CEACR, observación, 2009; *Nigeria* – CEACR, observación, 2003; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁶⁴⁸ Véanse *Camboya* – CEACR, solicitud directa 2011; *Camerún* – CEACR, observación, 2010; *Comoras* – CEACR, observación 2011.

desempeño en las mismas condiciones de trabajo y con la misma eficiencia y resultados en el trabajo ¹⁶⁴⁹; las mismas calificaciones y condiciones de trabajo, o de un trabajo llevado a cabo en igualdad de condiciones y con las mismas competencias ¹⁶⁵⁰; o bien la igualdad de calificaciones, esfuerzo y responsabilidad con unas condiciones de trabajo similares ¹⁶⁵¹. Incluso cuando la legislación contempla el término «trabajo de igual valor», en algunos países se pormenoriza su definición en la legislación o se interpreta utilizando fórmulas restrictivas similares, con la consiguiente limitación de su alcance ¹⁶⁵². La experiencia indica que la insistencia en factores como «condiciones iguales de trabajo, de calificaciones y de rendimiento» pueden servir como pretexto para pagar salarios inferiores a las trabajadoras ¹⁶⁵³. Si bien factores como las calificaciones, la responsabilidad, el esfuerzo y las condiciones de trabajo son claramente pertinentes para determinar el valor de un trabajo, cuando se comparan dos trabajos no es necesario que el valor sea idéntico respecto de cada uno de los factores — la determinación del valor ha de contemplar el valor global del trabajo cuando se tienen en cuenta todos los factores ¹⁶⁵⁴.

678. En algunos países la clave está en la interpretación por los tribunales de las disposiciones en materia de igualdad de remuneración. Por ejemplo en *Francia*, la Corte de Casación, contrariamente a su jurisprudencia anterior según la cual las tareas diferentes no podían tener un valor igual, reconoció la posibilidad de comparar los salarios de las personas que desempeñaban tareas diferentes con miras a determinar si existía algún tipo de discriminación salarial ¹⁶⁵⁵. Del mismo modo, en *Islandia* la demandante logró por primera vez que, en 2005, el Tribunal Supremo le diera la razón en un caso de igualdad de remuneración en el que se comparaban trabajos de naturaleza diferente, concretamente el puesto de una jefa del departamento de asuntos sociales de un municipio con el puesto de un ingeniero también empleado por el municipio ¹⁶⁵⁶. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también trató un caso sobre igual remuneración por trabajo de igual valor en el que comparó el trabajo de un farmacéutico con el de terapeuta del lenguaje, este último llevado a cabo mayoritariamente por mujeres ¹⁶⁵⁷. Sin embargo, algunos tribunales también han definido el concepto de «trabajo de igual valor» de un modo restrictivo que no da plena expresión al principio consagrado en el Convenio ¹⁶⁵⁸.

¹⁶⁴⁹ Véanse *República Centroafricana* – CEACR, observación, 2010; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁶⁵⁰ Véanse *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2011; *Burundi* – CEACR, observación, 2011; *Camerún* – CEACR, observación, 2010; *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mauritania* – CEACR, observación, 2009.

¹⁶⁵¹ Estados Unidos, Ley de Igualdad de Remuneración, según se hace referencia en la memoria presentada por el Gobierno en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT.

¹⁶⁵² Por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2011; *Dominica* – CEACR, solicitud directa, 2010; República Dominicana – CEACR, observación, 2011; *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011; *Eslovaquia* – CEACR, observación, 2010; *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, solicitud directa 2011.

¹⁶⁵³ Estudio General de 1986, párr. 54; Estudio General de 1975, párr. 36.

¹⁶⁵⁴ Véanse también, párrs. 700 a 703 *infra*.

¹⁶⁵⁵ *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (sentencia núm. 1509 de 6 de julio de 2010 (09-40.021)).

¹⁶⁵⁶ Caso núm. 258/2004, decisión de 20 de enero de 2005.

¹⁶⁵⁷ Véase *Enderby c. Frenchay Health Authority* case N° C-127/192, 27 de octubre de 1993.

¹⁶⁵⁸ Véase por ejemplo *República de Corea* – CEACR, observación, 2009: en una decisión de 14 de marzo de 2003 (2003DO2883), el Tribunal Supremo consideró que el «trabajo de igual valor» hacía referencia a los trabajos de naturaleza igual o casi igual.

679. *Observando que numerosos países todavía tienen disposiciones jurídicas que son más restrictivas que el principio establecido en el Convenio, ya que no dan expresión legal al concepto de «trabajo de igual valor», y que dichas disposiciones obstaculizan el progreso hacia la erradicación de la discriminación salarial basada en el género, la Comisión insta de nuevo a los gobiernos de esos países a que tomen las medidas necesarias para enmendar su legislación*¹⁶⁵⁹. *Dicha legislación no sólo debería prever la igualdad de remuneración por un trabajo que sea igual, el mismo o similar, sino que también debería prohibir la discriminación salarial en situaciones en las que hombres y mujeres realizan trabajos diferentes pero que, sin embargo, son de igual valor*¹⁶⁶⁰.

Convenios colectivos

680. Recientemente se han dado ejemplos de convenios colectivos que prevén la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, como en *Bélgica, Granada, Rumania, Singapur y Uruguay*¹⁶⁶¹. Sin embargo, en otros casos, los convenios colectivos se limitan a referirse a la igualdad de remuneración por «el mismo trabajo», o requieren el mismo trabajo en igualdad de condiciones o con igual antigüedad, calificaciones profesionales, capacidades, aptitudes profesionales o rendimiento¹⁶⁶². Algunos gobiernos han indicado que no existen convenios colectivos en los que se contemple esta cuestión¹⁶⁶³, mientras que en otros posiblemente aún existan convenios colectivos con tasas salariales diferentes para las mujeres y los hombres¹⁶⁶⁴. Los gobiernos deberían tomar las medidas necesarias, en cooperación con los interlocutores sociales, para garantizar que lo dispuesto en los convenios colectivos respeta el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor¹⁶⁶⁵.

681. Aunque la Comisión solicita periódicamente información sobre la inclusión en los convenios colectivos del principio consagrado en el Convenio, en las memorias de los gobiernos se ofrece escasa información al respecto. Por consiguiente, se alienta a los gobiernos, en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a que proporcionen con mayor regularidad esa información en las memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución.

¹⁶⁵⁹ Véanse por ejemplo: *Colombia* – CEACR, observación, 2010; *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011; *Egipto* – CEACR, observación, 2011; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2011 (función pública); *Jamaica* – CEACR, observación, 2010; *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011; *Mozambique* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2009; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Ucrania* – CEACR, observación, 2009.

¹⁶⁶⁰ CEACR, Observación general, 2007, párr. 3.

¹⁶⁶¹ *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Granada* – CEACR, observación, 2008; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Uruguay* – CEACR, observación, 2010. Para otros ejemplos, véase Estudio General de 1986, párrs. 227 a 231.

¹⁶⁶² Véanse por ejemplo, *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Argentina* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Camerún* – CEACR, observación, 2008; *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Islámica del Irán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁶⁶³ Véanse por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guyana* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Israel* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁶⁶⁴ Véase, por ejemplo, *Trinidad y Tabago* – CEACR, observaciones, 2008 y 2010.

¹⁶⁶⁵ Véase párr. 694 *infra*.

Salarios mínimos

682. En los últimos años, la Comisión ha prestado una atención especial al importante papel que desempeñan los salarios mínimos en los mecanismos de determinación de los salarios, habida cuenta de que la fijación de los salarios mínimos es un medio importante para la aplicación del Convenio¹⁶⁶⁶. Muchos países han establecido o ampliado los salarios mínimos¹⁶⁶⁷. Según observó la Comisión en el Estudio General de 1986, en muy pocos países figura explícitamente el principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres en los textos jurídicos relativos a los salarios mínimos¹⁶⁶⁸, si bien se han registrado progresos recientes al respecto, como en *República Unida de Tanzania*, donde en virtud de la Ley de Instituciones Laborales los consejos salariales deben tener en cuenta el derecho constitucional a la igualdad de remuneración y los convenios y recomendaciones de la OIT en la materia¹⁶⁶⁹.

683. Habida cuenta de que las mujeres predominan en los empleos de bajos salarios¹⁶⁷⁰, y de que un sistema de salarios mínimos nacional uniforme contribuye a aumentar los ingresos de los peor remunerados, éste influirá en la relación salarial entre hombres y mujeres y en la disminución de la brecha de remuneración entre hombres y mujeres¹⁶⁷¹. No obstante, los salarios mínimos se suelen establecer a escala sectorial, y se tiende a determinar salarios más bajos en los sectores donde predominan las mujeres¹⁶⁷². Debido a esa segregación laboral, en el diseño de los esquemas de salarios mínimos sectoriales se debe tener especial cuidado para garantizar que las tasas salariales que se establecen estén exentas de prejuicios de género y, sobre todo, que no se infravaloren determinadas capacidades consideradas como «femeninas». A menudo, los gobiernos establecen que la legislación por la que se determina el salario mínimo no debe hacer distinciones entre los hombres y las mujeres¹⁶⁷³. Ahora bien, esto no basta para garantizar que el proceso no se vea afectado por prejuicios de género. ***Las tasas salariales deben determinarse sobre la base de criterios objetivos, exentos de prejuicios de género, con miras a garantizar que el trabajo en los sectores donde haya un alto porcentaje de mujeres no se infravalore en comparación con los sectores donde predominan los hombres***¹⁶⁷⁴.

¹⁶⁶⁶ CEACR, Informe General, 2001, párr. 47.

¹⁶⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁶⁸ Estudio General de 1986, párr. 217.

¹⁶⁶⁹ *República Unida de Tanzania* – CEACR, solicitud directa, 2006. Véase también *Australia*, observación, 2011 (Ley del Trabajo Justo, 2009).

¹⁶⁷⁰ *Informe mundial sobre salarios 2010/2011: Políticas salariales en tiempos de crisis*, OIT, Ginebra, 2010, pág. 45; véase también *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁶⁷¹ Véase S. Hayter y B. Weinberg (ed.), *op. cit.*, y Estudio General de 1975, párr. 92. Según el Gobierno de *Hungría*, desde la adopción del salario mínimo nacional obligatorio impuesto por el decreto gubernamental núm. 321/2008 (XII.29), se ha reducido la brecha salarial media entre los trabajadores calificados: véase *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁶⁷² Véanse por ejemplo *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011 (industria de la confección); *Barbados*, solicitud directa, 2010 (trabajadores domésticos).

¹⁶⁷³ Por ejemplo, *Ecuador* – CEACR, solicitud directa, 2002; *Pakistán* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2001; *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁶⁷⁴ La Comisión ha planteado esta cuestión en relación con muy diversos países. Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Costa Rica* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Saint Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2008. Con respecto a la función de la evaluación de los trabajos en la determinación de los salarios mínimos, véase, párr. 706 *infra*.

Además, al definir las diversas profesiones y empleos a efectos de la determinación de los salarios mínimos, se debería utilizar una terminología sin connotaciones de género para evitar los estereotipos relativos al desempeño por hombres o por mujeres de determinados trabajos¹⁶⁷⁵.

684. En la actualidad, no quedan muchos casos en los que se establezcan salarios mínimos diferentes para las mujeres y los hombres, si bien aún persisten algunos, y es importante poner término urgentemente con esta forma de discriminación salarial directa¹⁶⁷⁶. También es importante velar por que no se sustituyan las categorías diferentes para las mujeres y los hombres por términos aparentemente neutros, como en el caso de que se sustituya «mano de obra (masculina)» y «mano de obra (femenina)» por «mano de obra (grado I)» y «mano de obra (grado II)», cuando lo que en realidad se mantiene es la distinción de género¹⁶⁷⁷. Otro motivo de preocupación con respecto a los salarios mínimos en el contexto del Convenio es que las categorías ocupacionales en las que predominan las mujeres pueden verse excluidas de su aplicación, y frecuentemente son las más vulnerables a la discriminación salarial, como los trabajadores domésticos y agrícolas y los trabajadores de las zonas francas de exportación¹⁶⁷⁸, lo que constituiría una discriminación indirecta contra las mujeres. La falta de aplicación de las disposiciones referentes al salario mínimo también es motivo de preocupación¹⁶⁷⁹. Ahora bien, en algunos casos se están registrando progresos en la adopción de salarios mínimos más inclusivos, en particular para dar cobertura a los trabajadores domésticos, como en *Chile, Portugal y Trinidad y Tabago* en relación con un salario mínimo nacional único, y en *Sudáfrica, Suiza y Uruguay*, donde se han fijado tasas salariales específicas para los trabajadores domésticos¹⁶⁸⁰. La Comisión observa que el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) requiere

¹⁶⁷⁵ Véanse *Guyana* – CEACR, solicitud directa, 2011: se debería evitar utilizar términos como «*barman, kitchen maid, washman, serviceman*»; *Sri Lanka* – CEACR, solicitud directa, 2008, en referencia a términos como «*foreman*» y «*watchman*»; *San Vicente y las Granadinas*, solicitud directa, 2009 «*watchman*», «*houseman*», «*bellboy*», «*hostess*». Véanse también *Níger* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Mauricio* – CEACR, solicitud directa 2006.

¹⁶⁷⁶ Véanse por ejemplo *Granada* – CEACR, observación, 2010 (Orden sobre salarios mínimos SRO 11 (2002) en la que se establecen tasas salariales diferentes para la mano de obra femenina y la mano de obra masculina en el sector agrícola); *Mauricio* – CEACR, solicitudes directas, 2006, 2008, 2009 (diversas órdenes de remuneración siguen contemplando diferentes salarios o categorías salariales basadas en el sexo, como en la industria del té, la industria de la sal, la industria azucarera y la restauración). La Comisión pudo comprobar progresos en *Sri Lanka*, con la revisión de las ordenanzas de los consejos salariales relativos al comercio del tabaco y la canela, a fin de que no se sigan aplicando salarios o tarifas por hora o unidad diferentes para los hombres y las mujeres: *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2009; asimismo, se observaron progresos en *Santa Lucía*, cuando se revocaron las órdenes sobre salarios mínimos para los trabajadores agrícolas que preveían tasas salariales diferentes para las mujeres y los hombres: *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2004.

¹⁶⁷⁷ Véase *Sri Lanka* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁶⁷⁸ Véanse, por ejemplo, *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2006; *Seychelles* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Reino Unido* (Gibraltar) CEACR, observación, 2011. En relación con *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2010, se observó que los salarios mínimos para los trabajadores domésticos no habían aumentado en 20 años. Véase también *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, párr. 140 (cuadro IV.1). En *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2011, sin embargo, la Comisión pudo comprobar que la ampliación de los salarios mínimos a los empleados que desempeñaban tareas relacionadas con el saneamiento y los cuidados había contribuido a reducir la brecha salarial por motivos de género.

¹⁶⁷⁹ Véase Estudio General de 1986, párr. 224; véanse *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2006 y *Pakistán* – CEACR, observación, 2010, en ambos países se ha comprobado que el número de mujeres que habían presentado quejas en virtud de la Ley de Salarios Mínimos era considerablemente más alto que el de los hombres.

¹⁶⁸⁰ *Remuneración en el trabajo doméstico*, Nota de Información sobre Trabajo Doméstico, núm. 1 (OIT, Ginebra, 2011).

explícitamente que los Estados ratificantes adopten medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo ¹⁶⁸¹.

685. También se ha planteado el problema de que los encargados de determinar los salarios mínimos no comprenden correctamente el principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor ¹⁶⁸². Es importante que los gobiernos, en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, examinen el funcionamiento de los mecanismos de determinación de los salarios mínimos a la luz de la necesidad de promover y garantizar el principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor ¹⁶⁸³.

Remuneración: diversidad de elementos

686. En el *artículo 1, a)*, del Convenio se establece una definición muy amplia del término «remuneración», que comprende no sólo «el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo», sino también «cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último». Esta definición amplia de la remuneración contemplada en el Convenio tiene por objeto incluir todos los elementos que un trabajador puede percibir por su trabajo, incluidos los pagos en metálico o en especie, así como los pagos realizados directamente o indirectamente por el empleador al trabajador por el trabajo realizado por este último.

687. La razón de establecer una definición tan amplia es que si sólo se comparan los sueldos básicos, no se refleja gran parte del valor monetario percibido por el desempeño de un trabajo, aunque esos componentes adicionales suelen ser considerables y cada vez componen una parte más importante de los ingresos totales. Los términos «directa o indirectamente» se añadieron a la definición de remuneración del Convenio con miras a garantizar que se incluyan determinados emolumentos que no eran directamente pagaderos por el empleador al trabajador ¹⁶⁸⁴. La definición también refleja los pagos o prestaciones, ya sean percibidos con regularidad o sólo con carácter ocasional ¹⁶⁸⁵.

Legislación

688. Los Estados incluyen cada vez más una definición amplia de la remuneración en su legislación, de conformidad con el *artículo 1, a)* ¹⁶⁸⁶. En algunos países, incluso si en la

¹⁶⁸¹ Convenio núm. 189, *art. 11*. Respecto de los trabajadores domésticos, véanse también los párrs. 663 a 664 y 707.

¹⁶⁸² Véanse, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011; *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁶⁸³ Véase, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación, 2011.

¹⁶⁸⁴ Véase *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2008: la Comisión observó que los pagos que no dependen directamente del trabajo desempeñado, como los gastos de viaje y los ingresos procedentes de acciones y obligaciones, también se incluían en el ámbito del *art. 1, a)*, del Convenio, dado que se contemplan los emolumentos directos e indirectos.

¹⁶⁸⁵ Estudio General, 1986, párr. 90.

¹⁶⁸⁶ Véanse *Angola* – CEACR, observación, 2001 (Ley General del Trabajo, de 2000); *Belarus* – CEACR, observación, 2002 (Código del Trabajo de 1999); *Benin*, Código del Trabajo de 1998; *Kenya* – CEACR, observación, 2009 (Ley del Empleo 2007); *Malawi* – CEACR, observación, 2002 (Ley del Empleo, núm. 6, de 2000); *Namibia*, Ley del Trabajo, 2007; *Niger* – CEACR, observación, 1997 (Código del Trabajo de 1996); *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2010 (Código del Trabajo de 2006). Además, a raíz de la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición), y de la necesidad de que los Estados europeos armonicen sus legislaciones con dicha directiva, diversos países europeos incorporaron una definición similar a la establecida en el Convenio, por ejemplo, *Chipre* – CEACR, observación, 2011 (Ley núm. 38(1), de 2009 (enmienda) relativa a la Igualdad de Remuneración entre Hombres y Mujeres por el Mismo

legislación no se utiliza el término «igualdad de remuneración», sino más bien «paga», «sueldos» o «salarios» iguales, su definición es de carácter amplio para incluir los elementos contemplados en el *artículo 1, a)*¹⁶⁸⁷. En otros países, se hace referencia a una «paga», «sueldos» o incluso una «remuneración» iguales, sin definir ese término, o bien utilizando una definición que restringe el ámbito de comparación¹⁶⁸⁸. El término que se utiliza en el contexto nacional es menos importante que los elementos que lo componen, y es necesaria una definición exhaustiva para poder comparar el valor de los trabajos en términos de valor monetario.

689. En algunos países es difícil determinar si se ha aplicado el Convenio con respecto a la definición de «remuneración» debido a la imprecisión de las definiciones contenidas en la legislación relativa a la igualdad de remuneración. Por ejemplo, las disposiciones relativas al principio consagrado en el Convenio pueden aludir a una «paga igual», pero sólo se definen los términos «sueldos» o «salarios», por lo que no queda claro si lo que se pretende es que esos términos sean intercambiables¹⁶⁸⁹. El término «remuneración» debe definirse de forma rigurosa para garantizar la plena aplicación del Convenio.

Otros emolumentos

690. La expresión «cualquier otro emolumento» hace que el Convenio abarque elementos tan numerosos como diversos¹⁶⁹⁰. Cuando se adoptó el Convenio, se prefirió utilizar una formulación amplia en lugar de hacer una referencia específica a, por ejemplo, «diversas primas y otros subsidios»¹⁶⁹¹. El uso de la expresión «cualquier otro emolumento» ha permitido que el Convenio siga siendo pertinente a medida que se añaden diferentes componentes a los pagos y prestaciones globales que tal vez no hubieran sido previstos en el momento en que se adoptó el Convenio.

691. La «remuneración» a la que se refiere el Convenio incluye las diferencias salariales o los aumentos de salario por antigüedad, las asignaciones matrimoniales, las asignaciones por costo de vida, los subsidios familiares, las asignaciones o gastos de viaje, el uso de una vivienda o las asignaciones para vivienda¹⁶⁹². También incluye

Trabajo o por un Trabajo de Igual Valor); *Dinamarca*, Ley (de consolidación) núm. 899, de 2008, sobre Igualdad de Remuneración para Hombres y Mujeres; *Eslovaquia* – CEACR, observación, 2010 (Código del Trabajo, 2006, modificado por la ley núm. 348/2007 Coll.); *España* – CEACR, observación, 2006 (ley núm. 33, de 5 de julio de 2002, de modificación del art. 28 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores); *Letonia* – CEACR, observación, 2004 (Código del Trabajo, 2001); *Lituania* – CEACR, observación, 2005 (Código del Trabajo de 2002); *Malta*, Igualdad de trato en el reglamento relativo al empleo, 2004 (modificado por el aviso legal núm. 137, de 2007), regla 2; *Polonia* – CEACR, observación, 2006 (Código del Trabajo, modificado en 2001 y 2006).

¹⁶⁸⁷ Véanse, por ejemplo, *Antigua y Barbuda* – CEACR, solicitud directa, 2010 (Código del Trabajo); *Azerbaiján* – CEACR, solicitud directa, 2002 (Código del Trabajo); *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2008 (Código del Trabajo); *Croacia*, Código del Trabajo de 2009 y Ley de Igualdad de Género, 2008; *Djibouti* – CEACR, observación, 2009 (Código del Trabajo de 2006); *Ghana* – CEACR, solicitud directa 2008; *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2010 (Código del Trabajo de 2006); *Reino Unido* – Gibraltar – CEACR, observación, 2009 (Ley de Igualdad de Oportunidades, 2009).

¹⁶⁸⁸ Véanse por ejemplo *Australia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Eritrea* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kirguistán* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Santa Lucía* – CEACR, observación, 2009; *Uruguay* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁶⁸⁹ Véanse *Antigua y Barbuda* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2010; *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁶⁹⁰ Estudio General, 1986, párr. 15.

¹⁶⁹¹ Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina, Informe VII (1), CIT, 34.ª reunión, Ginebra, 1951, págs. 16-18.

¹⁶⁹² Estudio General, 1986, párr. 15. Véase también *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011.

retribuciones en especie tales como el suministro o la limpieza de la ropa de trabajo, el alojamiento y las dietas ¹⁶⁹³. En algunos países, las prestaciones y asignaciones específicas se enumeran en la legislación en el marco de la remuneración, lo que va más allá de los sueldos básicos y ordinarios e incluye otros pagos y prestaciones como los uniformes, la vivienda, las asignaciones para gastos de viaje, las asignaciones por vacaciones, las primas de productividad, la participación en los beneficios, las asignaciones por antigüedad y los subsidios familiares ¹⁶⁹⁴. En otros casos, incluso si se trata de una definición amplia del término «remuneración», se prevén excepciones que limitan los emolumentos que pueden incluirse, y por consiguiente restringen el ámbito de aplicación del principio ¹⁶⁹⁵.

692. La remuneración también incluye todas las prestaciones pagadas en conformidad con los sistemas de seguro social a cargo de las empresas o industrias interesadas ¹⁶⁹⁶. Las prestaciones, y en particular las pensiones, no deberían dar lugar a discriminación con el pretexto de que no se trata de prestaciones relacionadas con el empleo pagadas directamente por el empleador y, por consiguiente, análogas a los sueldos ¹⁶⁹⁷. La definición de «remuneración» en el *párrafo a) del artículo 1* se aplica con independencia de que los emolumentos sean pagaderos directa o indirectamente y se generen en concepto del empleo ¹⁶⁹⁸. La Comisión ha observado situaciones en las que las mujeres están excluidas o sólo participan de manera limitada en los regímenes complementarios de pensiones debido a la exclusión de determinadas categorías de empleo. En los *Países Bajos*, el Gobierno, conjuntamente con los interlocutores sociales, llevó a cabo un estudio para determinar el número de empleados que no tenían pensión de jubilación a fin de determinar las categorías de empleos excluidas y el número de mujeres y de hombres afectados y proporcionó incentivos fiscales destinados a alentar la conclusión de acuerdos relativos a las pensiones complementarias ¹⁶⁹⁹.

Legislación discriminatoria relativa a las asignaciones y prestaciones

693. La legislación que comprende disposiciones en materia de remuneración que son directa o indirectamente discriminatorias por razones de sexo vulnera el principio del Convenio. La diferencia de trato suele estar vinculada al supuesto expreso o implícito de que el hombre es el «sostén de la familia» a efectos de la percepción de determinadas asignaciones o prestaciones ¹⁷⁰⁰. En ese contexto, la Comisión toma nota de la

¹⁶⁹³ Estudio General, 1986, párr. 15. Véanse también *Kenya* – CEACR, observación, 2009; *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2009.

¹⁶⁹⁴ CEACR, Informe General, 2001, párr. 47. Véanse también *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2008 (Código del Trabajo); *Mauritania*, solicitud directa, 2008 (Código del Trabajo); *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2009 (Ley de Derechos del Empleo, 2008).

¹⁶⁹⁵ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación 2009; *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2008; *República Árabe Siria*, solicitud directa, 2011.

¹⁶⁹⁶ Estudio General, 1986, párr. 17; véase también Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *La seguridad social y la primacía del Derecho*, CEACR, Informe III (Parte 1B), CIT, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, párrs. 214 a 217.

¹⁶⁹⁷ Estudio General de 1975, párr. 62.

¹⁶⁹⁸ Estudio General de 1986, párrs. 16 y 17.

¹⁶⁹⁹ *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2008; véase también *Irlanda* – CEACR, solicitudes directas, 2004 y 2007: se modificó la Ley de las Pensiones con miras a incluir los derechos de pensión en la definición de la remuneración en virtud del art. 2, 1), de la Ley de Igualdad en el Empleo, 1998.

¹⁷⁰⁰ Véanse *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Indonesia* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, solicitud directa, 2011.

posibilidad de permitir que ambos cónyuges escojan cuál de ellos se beneficiará de esas prestaciones, en lugar de partir del principio de que se deberían pagar sistemáticamente al hombre, y sólo en circunstancias excepcionales a la mujer ¹⁷⁰¹. La Comisión también ha identificado situaciones de discriminación directa en las que la ley establece edades diferentes para las mujeres y los hombres con respecto a la indemnización por fin de servicios ¹⁷⁰², o alienta a las mujeres a renunciar al establecer que han de recibir una indemnización en caso de renuncia por matrimonio o embarazo ¹⁷⁰³. Esas disposiciones refuerzan los estereotipos relativos a las aspiraciones, preferencias y capacidades de las mujeres, y a su papel y responsabilidades en la sociedad, exacerbando las desigualdades en el mercado de trabajo. En algunos casos, leyes de esa índole son de aplicación general, y en otros casos se limitan a la administración pública: en ambas situaciones, el Estado es responsable de la promulgación de la legislación y por lo tanto no debería establecer un régimen que vulnere el principio consagrado en el Convenio. Por consiguiente, la Comisión insta a que se revoquen o enmienden las disposiciones de esa índole.

Convenios colectivos

694. Algunos convenios colectivos también contienen disposiciones discriminatorias que, por ejemplo, limitan las asignaciones y prestaciones percibidas por las mujeres, tales como las asignaciones por transporte sólo para la esposa y los hijos de un empleado, pero no para el marido de una empleada. Asimismo, algunas disposiciones pueden tener como resultado una discriminación salarial indirecta contra las mujeres, por ejemplo los convenios colectivos que excluyen que los trabajadores a tiempo parcial perciban determinadas primas ¹⁷⁰⁴. En esos casos, los gobiernos deberían tomar las medidas necesarias, en cooperación con los interlocutores sociales, para garantizar que lo dispuesto en los convenios colectivos respete el principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor ¹⁷⁰⁵. Incluso si esa prestación queda garantizada en la práctica a los trabajadores de ambos sexos, el mantenimiento de disposiciones discriminatorias en los convenios colectivos puede impedir que los hombres y las mujeres trabajadores conozcan sus derechos y reclamen su cumplimiento ¹⁷⁰⁶.

Comparación de los empleos, determinación de su valor

695. *El concepto de «igual valor» requiere un método de medición y comparación del valor relativo de los distintos empleos* ¹⁷⁰⁷. *Se debe proceder a un examen de las respectivas tareas cumplidas, que se llevará a cabo sobre la base de criterios absolutamente objetivos y no discriminatorios para evitar que la evaluación se vea condicionada por los prejuicios de género. Si bien en el Convenio no se establece ningún método específico para ese examen, en el artículo 3 se presupone el uso de técnicas adecuadas para la evaluación objetiva del empleo con miras a determinar su valor, mediante la comparación de factores tales como las calificaciones, el esfuerzo,*

¹⁷⁰¹ Véase por ejemplo las recomendaciones de la Comisión con respecto al Reglamento de la Administración Pública de Jordania núm. 30 de 2007: *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁷⁰² Véase, por ejemplo, *Santa Lucía* – CEACR, observación, 2011.

¹⁷⁰³ Véanse *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *Belize* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁷⁰⁴ Véase *Países Bajos* – CEACR, observación, 2009.

¹⁷⁰⁵ Véase *Camerún* – CEACR, observación, 2010. Véanse también *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Madagascar* – CEACR, observación, 2010; *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2003.

¹⁷⁰⁶ *Camerún* – CEACR, observación, 2010; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2004.

¹⁷⁰⁷ Estudio General de 1986, párr. 138.

las responsabilidades y las condiciones de trabajo¹⁷⁰⁸. En el artículo 3 también se especifica que las diferencias entre las tasas de remuneración son compatibles con el principio consagrado en el Convenio si corresponden, independientemente del sexo, a diferencias determinadas en dicha evaluación¹⁷⁰⁹. Habida cuenta de que persisten las brechas salariales por motivos de género, se está haciendo hincapié en el desarrollo o la aplicación de métodos de evaluación objetiva de los empleos, y recientemente se han constatado progresos al respecto en países como *Argelia, Barbados, Bélgica, Ghana, Lituania, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Papua Nueva Guinea, Portugal, República Checa, Santa Lucía, Sudáfrica, Suiza, Togo, Trinidad y Tabago, y Zimbabwe*¹⁷¹⁰. Se pueden tomar medidas para la evaluación objetiva de los empleos a escala empresarial, sectorial o nacional, en el contexto de la negociación colectiva, así como a través de los mecanismos de determinación de los salarios¹⁷¹¹. Se ha demostrado que la ejecución de ejercicios de evaluación de los empleos tiene un impacto mensurable en la brecha salarial por motivos de género¹⁷¹².

696. En sus memorias, algunos gobiernos han indicado la confusión entre la evaluación del desempeño, que tiene por objeto evaluar el desempeño de un trabajador en la realización de sus tareas, y la evaluación objetiva de los empleos, cuyo objetivo consiste en medir el valor relativo de los empleos que tienen diferente contenido sobre la base de las tareas que comportan¹⁷¹³. La evaluación objetiva de los empleos tiene por objeto la evaluación del trabajo y no del trabajador¹⁷¹⁴.

Alcance de la comparación

697. La aplicación del principio consagrado en el Convenio no se limita a la comparación entre los hombres y las mujeres en un mismo establecimiento o empresa, sino que permite una comparación mucho más amplia entre los empleos desempeñados por los hombres y las mujeres en distintos lugares o empresas, o entre distintos empleadores¹⁷¹⁵. Habida cuenta de que sigue prevaleciendo la segregación laboral por

¹⁷⁰⁸ Observación general, 2007, párr. 4.

¹⁷⁰⁹ Art. 3, 3).

¹⁷¹⁰ *Argelia* – CEACR, observación, 2011; *Barbados* – CEACR, observación, 1999; *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Nueva Zelanda* – CEACR, observación, 2008; *Panamá* – CEACR, observación, 2004; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Portugal* – CEACR, solicitudes directas, 2006 y 2009; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Suiza* – CEACR, observación, 1999; *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Zimbabwe* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹⁷¹¹ CEACR, Observación general, 2007, párr. 7.

¹⁷¹² Véanse, por ejemplo, *Barbados* – CEACR, observación, 1999; *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁷¹³ Véanse, por ejemplo, *Granada* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Malawi* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Seychelles* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2009; *República Unida de Tanzania* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁷¹⁴ Estudio General de 1986, párr. 139.

¹⁷¹⁵ Observación general, 2007, párr. 3; Estudio General de 1986, párr. 22. En la primera discusión de la Conferencia sobre lo que se convertiría en el Convenio núm. 100, se rechazó una enmienda por la que se proponía añadir a la definición de «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina» que se limitara al trabajo ejecutado por un mismo empleador y en una misma localidad. A esta enmienda se añadió una cuarta modificación en la que se proponía vincular la remuneración a la calidad, la cantidad y otras características del trabajo realizado y del costo de producción o del servicio, enmienda que también fue rechazada: CIT: *Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina*, Informe VII (1), Ginebra, 1951, págs. 20-21.

razones de sexo, es fundamental garantizar que el alcance de la comparación sea amplio para que pueda aplicarse el principio de la igualdad de remuneración. Como fuera señalado previamente las actitudes históricas hacia el papel de la mujer en la sociedad, junto con los estereotipos relativos a las aspiraciones, preferencias y capacidades de las mujeres y su «idoneidad» para determinadas tareas, han contribuido a propiciar la segregación laboral por motivos de sexo en el mercado de trabajo, con una mayor concentración de mujeres en determinados empleos y sectores de actividad¹⁷¹⁶. Estas opiniones y actitudes también tienden a fomentar que se infravaloren los «empleos femeninos» en comparación con los que realizan los hombres, que se dedican a trabajos diferentes y utilizan capacidades diferentes, cuando determinan las tasas salariales¹⁷¹⁷.

698. El margen de comparación entre los trabajos realizados por hombres y mujeres debe ser tan amplio como lo permita el nivel en el cual se definen las estructuras, sistemas y políticas salariales¹⁷¹⁸. Dado que se necesita una aplicación efectiva del principio establecido en el Convenio, cuando las mujeres están más intensamente concentradas en determinados sectores y profesiones, se corre el riesgo de que las posibilidades de comparación a escala de la empresa o establecimiento sean insuficientes¹⁷¹⁹. En algunos países, la legislación limita el alcance de la comparación a un mismo empleador¹⁷²⁰. El Comité Europeo de Derechos Sociales también ha considerado, de conformidad con la Carta Social Europea, que se deben establecer comparaciones para determinar si las mujeres y los hombres perciben realmente el mismo salario, y el Comité ha llegado a la conclusión en varias ocasiones de que en caso necesario debería existir la posibilidad de realizar comparaciones fuera de la empresa (Conclusiones XIII-1, página 121)¹⁷²¹. De manera análoga, la Comisión de Expertos también ha pedido a algunos gobiernos que amplíen el alcance de la comparación más allá de la empresa¹⁷²².

699. Cuando las comparaciones se limitan al ámbito de la empresa, y en ésta no existe ningún trabajador comparable, se ha recurrido a la posibilidad de utilizar un comparador hipotético, como en *Austria*, para demostrar cuál debería ser el salario de un hombre¹⁷²³. En *Canadá* (Quebec), se adoptó un reglamento en el que se establecían parámetros para llevar a cabo un ejercicio de igualdad salarial sin una categoría dominada por los hombres, vinculado a los deberes, responsabilidades, calificaciones, esfuerzo y

¹⁷¹⁶ Observación general, 2007, párr. 2; Estudio General de 1975, párr. 38; Estudio General de 1986, párr. 256.

¹⁷¹⁷ Observación general, 2007, párr. 2.

¹⁷¹⁸ Estudio General de 1986, párr. 72.

¹⁷¹⁹ *Ibid.* Véase *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁷²⁰ En Europa, por ejemplo, en *Azerbaiyán, República Checa, Islandia, Israel, Noruega, Portugal y Eslovaquia*, y también en América Latina, por ejemplo en *El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá*. En la legislación de ciertos países de África, el principio de la igualdad de remuneración por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor no se limita en general al trabajo para el mismo empleador, excepto por ejemplo en la Ley General del Trabajo, 2000 de *Angola* en la que se define el trabajo de igual valor como «el trabajo llevado a cabo para el mismo empleador, cuando se determine que las tareas desempeñadas, si bien son de naturaleza distinta, son equivalentes mediante la aplicación de criterios de evaluación objetiva del empleo»: *Angola* – CEACR, observación, 2003. En algunos países del Caribe se dan limitaciones similares: *Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Jamaica y San Vicente y las Granadinas*.

¹⁷²¹ Comité Europeo de Derechos Sociales, con respecto a *Islandia* (Ley de Igualdad de Género), Conclusiones XVIII-2, pág. 12.

¹⁷²² Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, observación, 2001; *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2007; *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2010; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁷²³ *Austria* – CEACR, solicitudes directas, 2008 y 2010.

condiciones ¹⁷²⁴. La legislación no debería excluir la posibilidad de presentar denuncias en materia de igualdad de remuneración en los casos en que no exista ningún comparador en la empresa, en particular en los casos en que las empresas emplean predominantemente a mujeres ¹⁷²⁵.

Métodos de evaluación objetiva de los empleos

700. La evaluación de las tareas es un procedimiento formal que, por medio del análisis del contenido de los empleos, otorga un valor numérico a cada empleo ¹⁷²⁶. Dos empleos que tengan el mismo valor numérico global deberán tener la misma remuneración. Hay distintos métodos para la evaluación de los empleos ¹⁷²⁷. Se considera que los métodos analíticos de evaluación son los más eficaces a efectos de garantizar la igualdad de género en la determinación de la remuneración. Esos métodos permiten analizar y clasificar los empleos recurriendo a factores objetivos relacionados con los empleos que se desea comparar, como las capacidades y calificaciones, el esfuerzo, las responsabilidades y las condiciones de trabajo ¹⁷²⁸. A continuación, esos factores se pueden dividir en subfactores, a fin de garantizar que en cada factor se tengan en cuenta aquellos aspectos típicamente asociados a las mujeres. En lo referente al esfuerzo, por ejemplo, los subfactores deberían incluir no sólo el esfuerzo físico, sino también el mental y el emocional, y la responsabilidad se puede ampliar más allá de la responsabilidad financiera y de la responsabilidad por los recursos materiales a la responsabilidad por las personas y los recursos humanos ¹⁷²⁹.

701. *Cualesquiera sean los métodos utilizados para la evaluación objetiva de los empleos, se debe observar un cuidado especial para garantizar que estén exentos de prejuicios de género: es importante velar por que la selección de los factores de comparación, la ponderación de esos factores y la comparación propiamente dicha no sean discriminatorias, ya sea directa o indirectamente.* A menudo, las capacidades consideradas como «femeninas», como la destreza manual y las aptitudes relacionadas con el cuidado de las personas, están infravaloradas o ni siquiera se tienen en cuenta, en comparación con las capacidades tradicionalmente «masculinas», como la manipulación de objetos pesados ¹⁷³⁰. Además, para que la evaluación de los empleos contribuya positivamente a resolver la discriminación salarial y a promover la igualdad, es necesario que haya un marco jurídico y administrativo que permita que los trabajadores

¹⁷²⁴ *Canadá* – CEACR, solicitud directa, 2007 (Reglamento relativo a la igualdad salarial en las empresas donde no hay categorías laborales predominantemente masculinas, 1.º de agosto de 2010). El Gobierno del Canadá observó que, dado que la discriminación estaba incorporada al tejido social y económico, la ausencia de una categoría en la que predominan los hombres en una empresa no indicaba que no hubiera discriminación salarial entre las mujeres y los hombres.

¹⁷²⁵ Véanse *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *Reino Unido* – CEACR, observación, 2007: la Comisión de Mujeres y Trabajo ha recomendado que se permita utilizar un comparador hipotético en las denuncias relativas a la igualdad de remuneración, y que se presenten denuncias genéricas o representativas en materia de igualdad de remuneración.

¹⁷²⁶ Estudio General de 1986, párr. 139.

¹⁷²⁷ Véanse ejemplos en el Estudio General, 1986, págs. 117 y 118: métodos no analíticos (método de ordenación y método de clasificación); métodos analíticos (método por puntos, comparación de factores).

¹⁷²⁸ Observación general, 2007, párr. 3.

¹⁷²⁹ *Promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos* (Ginebra, OIT, 2008), cap. 4.

¹⁷³⁰ Observación general, 2007, párr. 5. Con respecto a los criterios de evaluación y clasificación de las funciones contenidas en determinados convenios colectivos, en un estudio llevado a cabo en *Luxemburgo* se puso de manifiesto que seguían favoreciendo a la mano de obra masculina, dado que los criterios tradicionalmente masculinos como el esfuerzo y la fatiga muscular seguían estando sobrevalorados en relación con los criterios de los empleos tradicionalmente desempeñados por las mujeres: *Luxemburgo* – CEACR, solicitud directa, 2010.

reivindiquen la igualdad de remuneración sobre la base de una evaluación del valor de sus empleos, junto con el derecho de recurso cuando ha quedado demostrado que los sistemas de evaluación de tareas son discriminatorios ¹⁷³¹.

702. Se han elaborado diversos métodos analíticos de evaluación de los empleos. Por ejemplo, en *Suecia*, «*Steps to Pay Equity*» (Hacia la igualdad de remuneración), en *Suiza*, los métodos ABAKABA y EVALFRI, y en *España* los métodos ISOS ¹⁷³². Con respecto al método ABAKABA, la Comisión ha observado que éste tiene en cuenta las características consideradas como masculinas y femeninas, e incluye criterios como la repetición y la precisión de los movimientos, la responsabilidad por las vidas ajenas, la responsabilidad medioambiental, el número de interrupciones en el trabajo (por ejemplo, en puestos de secretaría y administración), la empatía y la capacidad para organizarse, que por lo general están vinculados con profesiones en las que predominan las mujeres ¹⁷³³. En la *República Checa* se ha elaborado un método analítico de evaluación de las tareas para los trabajadores manuales, los empleados y los comerciales del sector privado. Incluye criterios de evaluación basados en factores relacionados con trabajos que suelen asociarse sea a mujeres o a hombres, incluyendo requisitos específicos del puesto en materia de educación y conocimientos teóricos, experiencia práctica, aptitudes, complejidad de la tarea, de la actividad laboral o de las relaciones laborales, manipulación de la información, responsabilidad por daños y por seguridad y salud en el trabajo, requisitos relativos a la gestión y la organización del trabajo, exigencia física, sensorial y neuropsicológica, y riesgos en el trabajo.

703. El aumento del recurso a métodos de evaluación de los empleos es especialmente acusado en el sector público, como en *Ghana*, donde se emprendió una evaluación de los empleos a fin de determinar el valor de todos los empleos en el sector público, con el objetivo específico de permitir que el Gobierno remunerara a sus empleados de acuerdo con el principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. La evaluación se llevó a cabo mediante el método de factores por puntos, sobre la base de cuatro factores principales (conocimientos y capacidades, responsabilidad, condiciones de trabajo y esfuerzo) subdivididos a su vez en 13 subfactores ¹⁷³⁴. En algunos países la evaluación de los empleos se ha aplicado más específicamente en el sector público ¹⁷³⁵.

¹⁷³¹ Estudio General de 1986, párr. 152.

¹⁷³² *La igualdad en el trabajo: Afrontar los retos que se plantean*, Informe Global de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales y su seguimiento, CIT, 96.ª reunión, Informe 1 (B), 2007, pág. 85. Véanse también *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2001; *Suiza* – CEACR, observación, 1999; *España* – CEACR, solicitud directa, 2005. El proceso sueco «*Steps to Pay Equity*» está disponible en el sitio web del Defensor contra la Discriminación (www.do.se), e incluye educación, experiencia profesional, formación, educación permanente, resolución de problemas y habilidades sociales; en el marco de la responsabilidad, se evalúan subfactores como la responsabilidad por los recursos materiales y la información, las personas, la planificación, el desarrollo, los resultados y la gestión; en el marco de las condiciones de trabajo, las condiciones físicas y mentales, incluida la concentración, la monotonía, la disponibilidad, la dificultad en las relaciones y el estrés.

¹⁷³³ Véase *Suiza* – CEACR, observación, 1999 en relación con el método «*Do I earn what I deserve*» (VWIV, ¿Gano el sueldo que merezco?). La Comisión también ha tomado nota del método Peromnes utilizado en *Sudáfrica* (CEACR, solicitud directa, 2008) que es una técnica de evaluación por puntos que utiliza ocho factores, cada uno de los cuales se pondera para determinar la posición del empleo en la clasificación de las tareas: resolución de problemas, consecuencias de los juicios, presión en el trabajo, conocimientos, impacto del empleo, comprensión, calificación educacional y experiencia en formación.

¹⁷³⁴ Véase *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010. Véase también *República Checa* – CEACR, solicitud directa 2005; *Panamá* – CEACR, observación, 2004.

¹⁷³⁵ Véase por ejemplo *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Trinidad y Tabago* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Zimbabue* – CEACR, solicitud directa, 2005.

Legislación

704. En algunos países, la legislación hace referencia expresa a la evaluación de los empleos. Por ejemplo en *Angola*, en la legislación por la que se establece el principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, se define «igual valor» con miras a incluir tareas de distinta naturaleza que se han considerado equivalentes mediante la aplicación de los criterios de evaluación objetiva de los empleos¹⁷³⁶. En el Código del Trabajo de *Togo* se establece que los métodos de evaluación de los empleos deberían basarse en consideraciones objetivas, fundamentalmente en función de las tareas cumplidas¹⁷³⁷. En *Indonesia*, una decisión ministerial sobre la regulación de la estructura y escala de los salarios prevé que las empresas establezcan estructuras y escalas salariales basadas en el análisis del empleo, la descripción del puesto y la evaluación de las tareas¹⁷³⁸. En *Panamá*, un decreto ejecutivo prevé la elaboración de mecanismos y procedimientos para la evaluación de las tareas a fin de garantizar la aplicación del principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor¹⁷³⁹.

Convenios colectivos

705. En los convenios colectivos también se contemplan métodos de evaluación objetiva de los empleos, tanto en el sector privado como en el sector público. En *Islandia*, por ejemplo, se han negociado convenios colectivos entre 15 sindicatos y la Ciudad de Reykjavik en los que se incluyen disposiciones relativas a la evaluación de las tareas¹⁷⁴⁰. En *Argelia*, un convenio colectivo de ámbito nacional contiene disposiciones relativas a la clasificación de los empleos, que debe establecerse mediante acuerdos en la empresa sobre la base de las descripciones y análisis del puesto de trabajo, la evaluación y la clasificación de su contenido, y su clasificación de conformidad con los resultados de la evaluación. También se prevén criterios específicos para la evaluación de los empleos¹⁷⁴¹. En *Bélgica*, se promulgó una ley para imponer la obligatoriedad de un convenio colectivo sobre igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, por la que se contemplaba de forma expresa que todos los sectores y empresas debían revisar y adaptar sus sistemas de clasificación de los puestos de trabajo (elección de criterios, ponderación de criterios, sistema de conversión de los valores de la evaluación en componentes de la remuneración) en los casos en que tuvieran un sesgo sexista¹⁷⁴². La determinación de los criterios de evaluación y su ponderación son esferas en las que es especialmente importante la cooperación entre los empleadores y los trabajadores, por lo que la negociación colectiva cobra especial relevancia en este contexto¹⁷⁴³.

¹⁷³⁶ *Angola* – CEACR, observación, 2001 (Ley General del Trabajo, de 2000).

¹⁷³⁷ *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2010 (Código del Trabajo de 2006).

¹⁷³⁸ *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2007. Véase también *República Checa* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁷³⁹ *Panamá* – CEACR, observación, 2004.

¹⁷⁴⁰ *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2009. Véase también *España* – CEACR, solicitud directa, 2011: una prórroga de un acuerdo interconfederal de negociación colectiva establece el criterio relativo a la necesidad de eliminar diferencias en los niveles salariales y destaca la utilidad de los sistemas de evaluación de los empleos.

¹⁷⁴¹ *Argelia* – CEACR, observación, 2011.

¹⁷⁴² *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011: el convenio colectivo núm. 25 *ter*, de 9 de julio de 2008.

¹⁷⁴³ Estudio General de 1986, párr. 152. Véase también Recomendación núm. 90, párr. 5; *Portugal* – CEACR, solicitud directa, 2006.

Salarios mínimos

706. La determinación de los salarios mínimos puede contribuir de manera significativa a la aplicación del principio de la igualdad de remuneración. Por lo tanto, es importante velar por que el método de evaluación de los empleos que se utilice en el diseño o ajuste de los planes de salarios mínimos profesionales o sectoriales esté exento de prejuicios de género y, en consecuencia, que la elección de factores de comparación, la ponderación de esos factores y la comparación propiamente dicha no sean intrínsecamente discriminatorios. En particular, hay que asegurarse de que determinadas capacidades consideradas como «femeninas», no se infravaloren o se tengan suficientemente en cuenta, frente a las capacidades tradicionalmente «masculinas»¹⁷⁴⁴.

Trabajadores domésticos

707. En los últimos años, se ha expresado una preocupación especial por la valoración del trabajo en el ámbito doméstico. El trabajo doméstico implica el desempeño de tareas que tradicionalmente han llevado a cabo las mujeres en el hogar de forma no remunerada, como el cuidado de los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad, la limpieza, la cocina, las compras y el lavado de la ropa. Por este motivo, así como debido a los estereotipos, las capacidades necesarias para desempeñar trabajos domésticos, que se consideran «innatas» en la mujer, se infravaloran o ni siquiera se tienen en cuenta, lo que acarrea una infravaloración del trabajo doméstico¹⁷⁴⁵. El trabajo doméstico es una de las ocupaciones peor remuneradas en cualquier mercado de trabajo, y los trabajadores domésticos suelen ganar menos de la mitad, y en ocasiones no más del 20 por ciento de los salarios medios¹⁷⁴⁶. En *Haití*, la adopción de la Ley del Trabajo Doméstico permitió incluir a esos trabajadores en el ámbito de lo dispuesto en el Código del Trabajo, inclusive en materia de igualdad de oportunidades y de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor¹⁷⁴⁷. El principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor debe aplicarse a todos los trabajadores domésticos, nacionales o extranjeros, y se debería velar especialmente por que no se infravalore el trabajo doméstico debido a los estereotipos de género¹⁷⁴⁸. Parece ser que no existen métodos de evaluación de los empleos en este ámbito, y la Comisión considera que deberían establecerse procedimientos adecuados para garantizar una valoración equitativa del trabajo doméstico.

Promover la evaluación de los empleos

708. Se han utilizado diversos métodos para promover o garantizar el uso de métodos de evaluación objetiva de los empleos. La recopilación de información adecuada es una fase fundamental para elaborar métodos de evaluación de los empleos. En *Sudáfrica*, a raíz de la adopción del Reglamento de Equidad en el Empleo, los empleadores deben informar al Ministerio de Trabajo sobre el perfil de la fuerza de trabajo y las diferencias de ingresos, y en ese contexto se les alienta a utilizar sistemas de evaluación

¹⁷⁴⁴ Véanse, por ejemplo, *Costa Rica* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Turkmenistán* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véanse también párrs. 682 a 685 *supra*.

¹⁷⁴⁵ Véase Observación general, 2007, párr. 2; ver, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Costa Rica* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010; ver también *Remuneración en el trabajo doméstico*, *op. cit.*

¹⁷⁴⁶ *Ibid.*

¹⁷⁴⁷ *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁷⁴⁸ Véase *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2008. Véase también *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2011.

predeterminados para valorar los empleos¹⁷⁴⁹. En algunos países se han llevado a cabo estudios a fin de examinar la evaluación de los empleos y su impacto en la detección y la eliminación de las diferencias salariales¹⁷⁵⁰. También se han elaborado diversas herramientas y guías para promover y ayudar en la realización de la evaluación de los empleos. Por ejemplo en *Bélgica*, como consecuencia de la evaluación de los proyectos de EVA (evaluación analítica), se han puesto a disposición de las empresas y los interlocutores sociales diversas herramientas, entre las que figuran unas directrices para el establecimiento de clasificaciones de empleos sin sesgo de género, una guía práctica titulada «Clasificación analítica de empleos: fundamentos para una política salarial no sexista» y una «Lista de verificación no sexista para la evaluación y clasificación de los empleos»¹⁷⁵¹.

709. En *Nueva Zelandia* se ha desarrollado la «herramienta de evaluación equitativa de los empleos», un sistema sin sesgo de género que se utiliza en la investigación en materia salarial y para usos generales, que tiene por objeto facilitar la contribución de las profesiones con predominio femenino a los resultados de áreas importantes de los servicios públicos, así como su reconocimiento. También se ha elaborado una norma de evaluación de los empleos con perspectiva de género, de carácter voluntario, que consiste en una guía práctica y un punto de referencia para que la evaluación de las tareas y el proceso de remuneración se lleven a cabo de manera inclusiva¹⁷⁵². En los *Países Bajos*, se han elaborado diversas herramientas, como un «Evaluación rápida sobre igualdad de remuneración», así como la herramienta de gestión sobre igualdad de remuneración y el manual de evaluación sin prejuicios de género de los empleos, para ayudar a los empleadores a evaluar los empleos de una manera objetiva¹⁷⁵³. En *Portugal*, se ha publicado una guía metodológica para el sector de la restauración y las bebidas, a fin de ofrecer a las empresas asistencia en el proceso de clasificación de los empleos con miras a eliminar los prejuicios de género y promover la igualdad de remuneración entre las mujeres y los hombres¹⁷⁵⁴.

Medidas para la aplicación efectiva

710. La adopción de la legislación necesaria para dar efecto al principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor es importante pero insuficiente para alcanzar los objetivos del Convenio¹⁷⁵⁵. La Comisión aprecia que en diversos países se están adoptando medidas proactivas para aplicar el Convenio en la práctica. Cabe mencionar su inclusión en los contratos públicos, los códigos de conducta, los planes de igualdad de remuneración, los consejos de igualdad de remuneración, las guías para la evaluación de la remuneración, la modernización de los programas públicos de clasificación del personal, la realización de ejercicios de evaluación del empleo, la realización de estudios para identificar las esferas en que se observa una diferencia en los

¹⁷⁴⁹ *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁷⁵⁰ Véanse por ejemplo, *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Noruega* – CEACR, solicitudes directas, 2008 y 2011.

¹⁷⁵¹ *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2009. Véase también *Lituania* – CEACR, observación, 2007 relativa a la adopción tripartita de la «Metodología para la evaluación de los empleos y puestos de trabajo», cuya utilización se recomienda a las empresas, instituciones y organizaciones.

¹⁷⁵² *Nueva Zelandia* – CEACR, observación, 2008.

¹⁷⁵³ *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁷⁵⁴ *Portugal* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁷⁵⁵ CEACR, Informe General, 2001, párr. 49.

salarios y el pago de prestaciones para compensar las pasadas diferencias salariales basadas en el sexo, así como la publicación de directrices salariales ¹⁷⁵⁶.

711. También es importante tratar las causas persistentes y subyacentes que aún persisten en muchos países. Los estereotipos de género y la segregación laboral, en particular, siguen siendo importantes cuestiones de fondo que afectan la aplicación de los Convenios núms. 100 y 111. Es menester abordar de manera exhaustiva la reducción y la eliminación de la diferencia de remuneración entre hombres y mujeres mediante intervenciones sociales, políticas, culturales y del mercado de trabajo ¹⁷⁵⁷.

Abordar las causas subyacentes

712. Las diferencias salariales entre los hombres y las mujeres se atribuyen principalmente a los siguientes factores: segregación ocupacional horizontal y vertical de las mujeres hacia empleos u ocupaciones menos remunerados y puestos de nivel inferior sin posibilidades de ascenso, niveles de educación, formación y capacitación inferiores, menos adecuados y menos orientados hacia el empleo, responsabilidades familiares y en el hogar, supuestos costos de emplear a mujeres, y estructuras salariales ¹⁷⁵⁸. Se cree que el establecimiento de normas mínimas centralizadas, el bajo índice de dispersión salarial y la transparencia en las estructuras salariales y de ascenso podrían paliar las diferencias en la estructura remunerativa y contribuir a reducir la brecha salarial por motivos de género ¹⁷⁵⁹.

713. En el marco de la adopción del Convenio y la Recomendación, se reconoció que había múltiples y complejos vínculos entre el principio de igualdad de remuneración y la posición y situación de los hombres y las mujeres en la sociedad y en el empleo en general ¹⁷⁶⁰. Los estereotipos sociales que hacen que se considere que determinados tipos de trabajo son más adecuados para los hombres o para las mujeres pueden conducir a la desigualdad salarial entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Esos estereotipos, fundados en supuestos tradicionales relativos a los roles de género en el mercado de trabajo y en la sociedad, incluidos los referentes a las responsabilidades familiares, impulsan a las mujeres y a los hombres a seguir una educación y una formación diferentes y por consiguiente hacia empleos y carreras diferentes. Estos estereotipos sexistas en el ámbito laboral tienen como resultado que sean las mujeres quienes desempeñen casi exclusivamente determinados trabajos, y que los «empleos femeninos» estén infravalorados a efectos de la determinación de las tasas salariales ¹⁷⁶¹. Recordando que las desigualdades salariales pueden nacer de la segregación de los hombres y las mujeres en determinados sectores y profesiones, la Comisión ha pedido a los gobiernos que proporcionen información sobre las medidas adoptadas o contempladas para mejorar el acceso de las mujeres a una mayor variedad de oportunidades laborales a todos los niveles, incluidos los sectores en los que en la actualidad no estén presentes o estén infra representadas, con miras a reducir las

¹⁷⁵⁶ *Ibid.*, párr. 49.

¹⁷⁵⁷ *Ibid.*, párr. 49.

¹⁷⁵⁸ *Ibid.*, párr. 40.

¹⁷⁵⁹ *Ibid.*, párr. 40.

¹⁷⁶⁰ *Ibid.*, párr. 41.

¹⁷⁶¹ Véase, por ejemplo, *Arabia Saudita* – CEACR, solicitud directa, 2007. Véase también *Canadá* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Japón* – CEACR, observación, 2005; *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2010.

desigualdades de remuneración entre hombres y mujeres existentes en el mercado de trabajo¹⁷⁶².

714. *Habida cuenta de que la discriminación salarial no puede abordarse de manera eficaz a menos que se tomen simultáneamente medidas para abordar sus causas, es importante tratar la igualdad de remuneración en el contexto de unos derechos y una protección más generales en cuanto a la igualdad y la no discriminación, contemplada en el Convenio núm. 111 y en el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156).* Este enfoque queda reflejado en la Recomendación núm. 90, que persigue facilitar la aplicación del Convenio a través de medidas que garanticen la igualdad de acceso a facilidades en materia de orientación profesional, consejos profesionales, formación profesional y colocación, alienten a las mujeres a utilizar esas facilidades, presten servicios sociales y de bienestar a las trabajadoras con cargas familiares, y promuevan la igualdad en cuanto al acceso a las diversas profesiones y funciones¹⁷⁶³.

715. Se han tomado diversas iniciativas para promover la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor a fin de determinar la naturaleza y el alcance de la desigualdad salarial y sus causas subyacentes, con miras a mejorar la situación. En el *Reino Unido*, por ejemplo, la revisión del Plan de Acción del Gobierno para reducir la brecha de remuneración por motivos de género puso de manifiesto que era menester incrementar las medidas para erradicar los estereotipos de género en el sistema educativo y ayudar a las familias a conciliar la vida laboral con la vida familiar, y de este modo reducir la brecha de remuneración por motivos de género¹⁷⁶⁴. Los estudios llevados a cabo en *Canadá* (New Brunswick) también pusieron de relieve que las causas principales de la brecha salarial por motivos de género eran las actitudes y prácticas sociales obsoletas, inclusive con respecto a las responsabilidades familiares de las mujeres, la sorprendentemente limitada gama de profesiones disponibles para las mujeres y la valoración de los empleos tradicionalmente desempeñados por las mujeres¹⁷⁶⁵. Todos esos factores se abordaron en el Plan de Acción relativo a la Brecha Salarial, en el que se establecían referencias y metas claras y cuantificables para lograr la igualdad salarial¹⁷⁶⁶.

716. Los estudios efectuados en *Burundi* indicaron que existía una segregación ocupacional considerable en la economía informal, lo que daba lugar a disparidades en los ingresos¹⁷⁶⁷. La alta proporción de mujeres en la economía informal también constituye en el *Perú* una de las razones de la existencia de la brecha salarial entre hombres y mujeres¹⁷⁶⁸. En este contexto, la Comisión ha recomendado la adopción de iniciativas destinadas a promover el acceso de las niñas y las mujeres a la educación y la

¹⁷⁶² Véanse, por ejemplo, *Arabia Saudita* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Malawi* – CEACR, observación, 2009; *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2005; *Perú* – CEACR, observación, 2011; *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁷⁶³ Párr. 6.

¹⁷⁶⁴ *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2010. Véanse también párrs. 749 a 760 *infra*.

¹⁷⁶⁵ *Canadá* – CEACR, solicitud directa, 2007.

¹⁷⁶⁶ *Canadá* – CEACR, observación, 2009. Las referencias y metas están vinculadas al cambio de las actitudes sociales, una mejor distribución de las cargas familiares, una menor compartimentación laboral de las mujeres y una mayor utilización de las prácticas relativas a la correcta evaluación de los empleos. Véase también *Países Bajos* – CEACR, observación, 2009.

¹⁷⁶⁷ *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁷⁶⁸ *Perú* – CEACR, observación, 2011.

formación profesional, así como los programas de sensibilización que tienen por objeto superar los estereotipos tradicionales relativos al rol de las mujeres en la sociedad ¹⁷⁶⁹.

717. En la Ley de Igualdad de Remuneración para los Hombres y las Mujeres de *Francia* se fija como objetivo la eliminación de las diferencias salariales entre hombres y mujeres, y se deben llevar a cabo negociaciones anuales en los sectores profesionales y en las empresas a fin de definir y programar medidas encaminadas a eliminar las diferencias salariales ¹⁷⁷⁰. La Ley también contiene determinadas disposiciones que persiguen la conciliación de la vida laboral con la vida familiar con objeto de afrontar los obstáculos estructurales para la igualdad ¹⁷⁷¹.

718. En el *Japón*, el Gobierno publicó unas directrices de carácter voluntario destinadas a eliminar las disparidades salariales entre los hombres y las mujeres, en las que se pone de relieve la necesidad de revisar el sistema de desarrollo de carrera y de promover lugares de trabajo que sean afines a la familia. La Comisión recomendó adoptar medidas positivas para superar la disparidad salarial provocada por el acceso limitado de las mujeres a determinados puestos de trabajo y por la duración de los requisitos del servicio ¹⁷⁷². En *Finlandia* se ha adoptado un programa para paliar la brecha de remuneración por motivos de género que está basado en las recomendaciones de un grupo de trabajo tripartito y en el que se establecen diversas medidas relativas a los sistemas de remuneración, la segregación sexual en el ámbito laboral, la planificación de la igualdad, la conciliación de la vida laboral con la vida familiar y la responsabilidad social de la empresa ¹⁷⁷³.

719. En la práctica, el análisis de las diferentes oportunidades educativas para las mujeres y los hombres, las niñas y los niños también es importante al plantear sus futuras oportunidades de empleo y las posibilidades de acceder a los empleos mejor remunerados. Ese tipo de medidas se han tomado, por ejemplo, en *Burkina Faso*, mediante una política nacional sobre el progreso de las mujeres que ha dado lugar a mejoras significativas en los índices de escolaridad de las niñas, una disminución de la segregación de las mujeres en el mercado de trabajo y una reducción de las desigualdades salariales ¹⁷⁷⁴. En el *Yemen* se han adoptado medidas para aumentar los niveles de ingresos de las mujeres de las zonas rurales y mejorar sus niveles educativos, con miras a mejorar su acceso a un empleo remunerado ¹⁷⁷⁵.

Medidas proactivas para promover la igualdad de remuneración

Planes y políticas nacionales

720. La Comisión expresa su beneplácito por la adopción por diversos países de planes o políticas nacionales en los que se contemplan medidas específicas para abordar la brecha de remuneración por motivos de género y promover la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, como en el *Estado Plurinacional de Bolivia*, *Eslovaquia*, *Eslovenia*, *España*, *Estonia*, *Finlandia*, *Honduras*, *Hungría*,

¹⁷⁶⁹ Véase *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁷⁷⁰ *Francia*, Ley de 2006 sobre Igualdad de Remuneración para los Hombres y las Mujeres.

¹⁷⁷¹ *Francia* – CEACR, observación, 2008.

¹⁷⁷² Véase *Japón* – CEACR, observación, 2005. Estas directrices se han actualizado recientemente, si bien siguen teniendo por objeto la eliminación de las causas subyacentes de las disparidades salariales.

¹⁷⁷³ *Finlandia* – CEACR, observación, 2009.

¹⁷⁷⁴ *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁷⁷⁵ *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2010.

*Jordania, ex República Yugoslava de Macedonia, Madagascar, Nueva Zelandia y Reino Unido*¹⁷⁷⁶. En *Jordania* se ha creado recientemente un comité de dirección nacional «tripartito plus» para la igualdad salarial, encargado de elaborar una estrategia nacional para promover la igualdad salarial, un plan de acción y mecanismos para su puesta en práctica¹⁷⁷⁷. En *Hungría*, el Plan estratégico nacional para la promoción de la igualdad de género tiene por objeto, entre otras cosas, garantizar la igualdad de independencia económica entre las mujeres y los hombres, la eliminación de la brecha de remuneración por motivos de género y las disparidades en el empleo, y la erradicación de los estereotipos sexistas en la sociedad¹⁷⁷⁸. En *Honduras*, el Plan de Igualdad y Equidad de Género contempla el establecimiento de mecanismos legales e institucionales para garantizar el cumplimiento del Convenio. El Programa Nacional de Trabajo Decente ha introducido una perspectiva de género con objeto de reducir la brecha salarial por motivos de género¹⁷⁷⁹. El Plan de acción sobre igualdad de remuneración y empleo en la función pública de *Nueva Zelandia* prevé planes de respuesta y examen de la equidad en la remuneración y en el empleo, que se han ejecutado en diversos ministerios¹⁷⁸⁰.

Contratos públicos

721. Dado que representan una gran proporción del gasto público, los contratos públicos pueden ser un medio eficaz para garantizar el respeto del principio consagrado en el Convenio. En la Recomendación núm. 90 se prevé el uso de los contratos públicos como medio para la aplicación del Convenio¹⁷⁸¹. En la Recomendación núm. 111 figura una disposición similar relativa a la no discriminación en el empleo y en la ocupación con carácter más general¹⁷⁸². Al concertar un contrato público para la ejecución de trabajos públicos o para el suministro de mercancías o la prestación de servicios, los gobiernos pueden ejercer gran influencia en la remuneración de muchos trabajadores del sector privado¹⁷⁸³. También es importante garantizar que la intensa competencia existente entre los licitantes por obtener un contrato del Estado no se convierta en un factor de motivación para utilizar a las mujeres como mano de obra barata¹⁷⁸⁴.

¹⁷⁷⁶ *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Finlandia* – CEACR, observación, 2009; *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Nueva Zelandia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *España* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁷⁷⁷ Comité Nacional de Dirección sobre Igualdad de Remuneración (NSCPE) inició sus operaciones oficialmente el 25 de julio de 2011: véase *Jordania* – CEACR, observación, 2012.

¹⁷⁷⁸ *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁷⁷⁹ *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁷⁸⁰ *Nueva Zelandia* – CEACR, observación, 2010.

¹⁷⁸¹ En el párr. 2, c) se prevé que debería garantizarse la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor con respecto a los trabajos ejecutados en virtud de contratos celebrados con las autoridades públicas. El vínculo entre los contratos públicos y los salarios (incluidas las asignaciones) se abordó en 1949 con la adopción del Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94). Véase «Cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas», Estudio General relativo al Convenio (núm. 94) y a la Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 97.^a reunión, Ginebra, 2008.

¹⁷⁸² *Párr. 3, b), ii).*

¹⁷⁸³ Estudio General de 1975, párr. 83.

¹⁷⁸⁴ *Ibid.*, párr. 85.

722. La Comisión ha recibido muy poca información sobre la inclusión en los contratos públicos de una referencia específica a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Ahora bien, ha tenido ocasión de comprobar que en *Suiza*, en virtud de la Ley de Contratos Públicos, las empresas que ejecutan contratos públicos deben garantizar la igualdad de remuneración entre los hombres y las mujeres por un trabajo de igual valor, y en este ámbito se ha elaborado un instrumento específico para supervisar su cumplimiento¹⁷⁸⁵. Los licitantes que no respetan esos requisitos quedan excluidos de la licitación¹⁷⁸⁶. En otros países, si bien no se hace referencia específica al principio consagrado en el Convenio, existen requisitos en materia de igualdad o no discriminación en el proceso de adjudicación de contratos públicos, o para mejorar la situación de grupos que históricamente han sido víctimas de discriminación¹⁷⁸⁷.

Planes y auditorías en materia de igualdad de remuneración

723. Teniendo en cuenta las dificultades particulares para acceder a la información sobre remuneración, la Comisión expresa su agrado y alienta la adopción de tales medidas como medio importante para promover y garantizar la aplicación del principio consagrado en el Convenio es requerir información sobre diferencias de remuneración con objeto de garantizar la transparencia, controlar la brecha de remuneración y adoptar medidas de reparación, inclusive a través de la elaboración de un plan de igualdad de remuneración. Las legislaciones del *Canadá*, *Dinamarca*, *España*, *Finlandia*, *Italia*, *Luxemburgo*, *Reino Unido*, *República Unida de Tanzania*, *Sudáfrica* y *Suecia*, contienen requisitos de esta índole¹⁷⁸⁸. En *Finlandia*, por ejemplo, es obligatorio que las empresas del sector público y privado con más de 30 trabajadores elaboren un plan de igualdad en el que se incluya información que permita que los trabajadores supervisen la situación relativa a la igualdad en la empresa, inclusive en lo referente a las diferencias salariales, se establezcan medidas para lograr la igualdad de remuneración y se incluya un examen del impacto de las medidas ya adoptadas¹⁷⁸⁹. En *Sudáfrica*, los empleadores deben presentar «declaraciones de diferencias de ingresos» en el marco de los informes sobre igualdad en el trabajo, en los que se proporcionen datos relativos a la remuneración en cada categoría y nivel profesional, desglosados por sexo y raza. Algunos empleadores también deben proporcionar información sobre los obstáculos a la igualdad en el empleo

¹⁷⁸⁵ Véase *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2006: Ley de Contratos Públicos, 1994.

¹⁷⁸⁶ *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁷⁸⁷ Por ejemplo en *Bélgica*: Ley sobre la Integración Sistemática de la Perspectiva de Género en todas las Políticas Federales, orden real de 26 de enero de 2010; *Canadá*: Programa de Contratistas Federales; *Reino Unido* (véase CEACR, solicitud directa, 2004) *Sudáfrica*: Ley-Marco de Políticas Preferenciales en Materia de Adjudicación de Contratos Públicos, 2000. Véase también, de conformidad con su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, Estados Unidos: la orden ejecutiva núm. 11246 prohíbe que los contratistas y subcontratistas federales incurran en discriminación por razones de raza, color, religión, sexo u origen social en las decisiones en materia de empleo, inclusive en lo relativo a las tasas salariales, y les obliga a tomar medidas de acción positiva para garantizar la igualdad de oportunidades en todos los aspectos del empleo.

¹⁷⁸⁸ *Canadá* (Quebec) – CEACR, observación, 2011; *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2010; *España* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Finlandia* – CEACR, observación, 2007; *Luxemburgo* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Unida de Tanzania* – CEACR, solicitudes directas, 2006 y 2011.

¹⁷⁸⁹ *Finlandia* – CEACR, observación, 2007.

con respecto a la remuneración y prestaciones y sobre las medidas positivas adoptadas para superar esos obstáculos¹⁷⁹⁰.

Suecia – mapeo de los salarios

Ley sobre la Discriminación de 2008

Capítulo 3. Medidas activas

2. ... el trabajo debe ser considerado como de igual valor a otro trabajo si, sobre la base de una evaluación general de las condiciones y la naturaleza del trabajo, puede ser considerado como de igual valor al otro trabajo. La evaluación de las exigencias del trabajo debe tener en cuenta criterios tales como conocimientos y capacidades, responsabilidad y esfuerzo. Al evaluar la naturaleza del trabajo, se tendrá en cuenta en particular, las condiciones de trabajo.

...

10. A fin de descubrir, solucionar y prevenir diferencias de remuneración y otras condiciones de trabajo injustas por motivos de género, se deberá realizar un análisis cada tres años de:

- las disposiciones prácticas y prácticas relativas a los salarios y otras condiciones de trabajo utilizadas en el establecimiento del empleador, y
- las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres que realizan un trabajo que debe ser considerado como igual o de igual valor.

El empleador debe evaluar si las diferencias de remuneración son directa o indirectamente asociadas al sexo. La evaluación deberá referirse en particular a las diferencias entre:

- hombres y mujeres que realizan un trabajo considerado igual, y
- grupos de empleados que realizan un trabajo que es o que generalmente es realizado predominantemente por mujeres y grupos de empleados que realizan un trabajo que debe ser considerado como de igual valor a dicho trabajo pero que no es generalmente realizado por mujeres.

11. Cada tres años, los empleadores deberán elaborar un plan de acción de igualdad de remuneración el cual informará sobre los resultados del estudio y el análisis descrito en el artículo 10. El plan deberá indicar los ajustes de remuneración y las otras medidas que deberán ser adoptadas a fin de llevar a cabo la igualdad de remuneración por un trabajo que debe ser considerado como igual o de igual valor. El plan deberá contener una estimación del costo y los plazos para la implementación de los ajustes necesarios a la remuneración tan pronto como sea posible y dentro del lapso de tres años, de ser posible.

Dicho plan incluirá un informe y una evaluación de cómo se implementaron las medidas planificadas.

...

12. Los empleadores deberán brindar la información necesaria a las organizaciones de trabajadores con la cuales están ligadas por convenios colectivos a fin de que éstas puedan cooperar en el estudio, análisis y elaboración del plan de acción para la igualdad de la remuneración.

724. Asimismo, existen leyes y convenios colectivos en los que se requiere que se proporcione información y se tomen medidas en materia de igualdad de remuneración con respecto a los convenios colectivos. En *Luxemburgo*, por ejemplo, la ley obliga a negociar planes de igualdad en materia de empleo y remuneración en el marco de

¹⁷⁹⁰ *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010. Véase también *Austria*: Ley de Igualdad de Trato para los Hombres y las Mujeres, modificada en 2010, por la que también se exige la presentación a los comités de empresa de informes anuales de remuneración.

convenios colectivos ¹⁷⁹¹. En *España*, la legislación establece la obligación de proporcionar, siempre que se firme un nuevo convenio colectivo, información sobre la estructura salarial y las medidas tomadas para promover la igualdad en materia salarial ¹⁷⁹². En *Islandia*, un convenio colectivo de ámbito nacional prevé la realización de una encuesta estadística sobre las desigualdades entre los hombres y las mujeres en relación con la remuneración ¹⁷⁹³.

Órganos sobre igualdad de remuneración

725. Los órganos creados para abordar la igualdad de remuneración específicamente o la igualdad en un ámbito más general pueden desempeñar un papel fundamental en la promoción y la garantía de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor ¹⁷⁹⁴. En la *Argentina*, por ejemplo, se han establecido comisiones tripartitas provinciales en materia de igualdad de oportunidades y de trato y se ha elaborado una estrategia cuya prioridad prioritaria es la brecha de remuneraciones por motivos de género, a partir de material conceptual, empírico y estadístico ¹⁷⁹⁵. En el *Canadá*, se ha establecido en Quebec un comité consultivo conjunto en el que están representados los empleadores y los trabajadores para asesorar a la Comisión de Igualdad de Remuneración en lo relativo a la elaboración de reglamentos, el desarrollo de herramientas para facilitar el logro o el mantenimiento de la equidad salarial, y a la solución de cualquier problema que pudiera surgir en la puesta en práctica de la Ley de Equidad Salarial ¹⁷⁹⁶. La Comisión de Igualdad y Derechos Humanos del *Reino Unido* ha publicado material de orientación y material sobre auditoría en materia de igualdad de remuneración ¹⁷⁹⁷.

Herramientas y guías

726. Se han elaborado diversas herramientas prácticas, guías y directrices para ayudar a los trabajadores y los empleadores y a sus organizaciones en la puesta en práctica de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, que la Comisión considera importantes para la aplicación práctica del Convenio ¹⁷⁹⁸. Por ejemplo en *Alemania* se ha elaborado una herramienta de autoevaluación en materia de igualdad de remuneración «Logib-D», y se han publicado directrices relativas a la aplicación del principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor por las que se establecen las correspondientes disposiciones jurídicas y se proporcionan recomendaciones prácticas para las partes en los convenios colectivos, los comités de empresa, los trabajadores y los empleadores ¹⁷⁹⁹. En *Estonia* se han publicado las

¹⁷⁹¹ *Luxemburgo* – CEACR, solicitud directa, 2008: Código del Trabajo de 2006.

¹⁷⁹² *España* – CEACR, solicitud directa, 2011 (real decreto núm. 713/2010 de 28 de mayo de 2010).

¹⁷⁹³ *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁷⁹⁴ Respecto de los órganos especializados, véanse párrs. 877 a 882 *infra*.

¹⁷⁹⁵ *Argentina* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁷⁹⁶ *Canadá* – CEACR, observación, 2011. Véase también *Canadá* – CEACR, solicitud directa, 2009: se han creado diversos comités de igualdad salarial en materia de gestión laboral, cuyo mandato incluye recomendar una herramienta y una metodología de evaluación de los empleos, llevar a cabo análisis de los empleos y formular recomendaciones.

¹⁷⁹⁷ *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁷⁹⁸ Diversas herramientas están específicamente relacionadas con métodos de evaluación de los empleos, y se abordan en los párrs. 708 y 709.

¹⁷⁹⁹ *Alemania* – CEACR, solicitudes directas, 2011 y 2008. El Ministerio de Igualdad de Oportunidades de *Luxemburgo* también pone a disposición de las empresas un programa informático que permite detectar las desigualdades salariales (memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución).

directrices tituladas «Igualdad de género en la empresa – recetas para el éxito» a fin de ayudar a los empleadores a aplicar las políticas sobre igualdad de género en la empresa, en particular en lo relativo a la igualdad de remuneración y la evaluación de los empleos¹⁸⁰⁰. Las directrices sobre igualdad de oportunidades en el empleo de *Indonesia* ofrecen orientaciones pormenorizadas sobre cómo aplicar el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor¹⁸⁰¹. En *Singapur*, la Alianza Tripartita sobre Prácticas de Empleo Justas ha publicado unas directrices en las que se contempla el pago de salarios proporcionales al valor del empleo, con independencia de la edad, el género, la raza, la religión o la situación familiar¹⁸⁰². En el *Japón* se han celebrado recientemente consultas sobre las «Directrices para la eliminación de las diferencias de remuneración entre los hombres y las mujeres» entre los representantes gubernamentales, los empleadores y los trabajadores en el marco de la Subcomisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo¹⁸⁰³.

Incentivos

727. Los incentivos destinados a promover la aplicación voluntaria del principio consagrado en el Convenio pueden ser de diversa índole. Entre otras cosas, pueden consistir en ayudas, certificación de empleadores, premios o etiquetas de igualdad relacionados con la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. En *España*, el Gobierno ha concedido ayudas a pequeñas y medianas empresas para la formulación y aplicación de planes de igualdad, y ha creado un distintivo «Igualdad en la empresa» para reconocer las medidas en materia de igualdad adoptadas por las empresas, teniendo en cuenta factores como la adopción de un plan de igualdad, el desglose por sexo de los datos salariales, y la aplicación de sistemas y criterios de remuneración y clasificación profesional¹⁸⁰⁴. En la *Argentina*, *Bélgica*, *España*, *Francia* y *México* se han establecido recientemente sistemas de certificación o etiquetas de calidad para distinguir a los empleadores que promueven la igualdad, y en *Islandia* y *Suiza* éstos reconocen específicamente la igualdad salarial o de remuneración¹⁸⁰⁵.

Sensibilización e información pública

728. En muchos países, las autoridades públicas, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de mujeres emprenden cada vez más actividades de sensibilización sobre derechos laborales en general, y sobre igualdad de género o derechos de las mujeres trabajadoras en particular, destinadas a los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones y al público en general¹⁸⁰⁶. Si bien no es frecuente que se aborde la cuestión específica de la igualdad de remuneración entre los hombres y las mujeres en este contexto, ha habido algunas iniciativas significativas que tienen por objeto promover el principio consagrado en el Convenio. Por ejemplo, en la *República Dominicana*, la Secretaría de Estado de Trabajo aplica programas puntuales

¹⁸⁰⁰ *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁸⁰¹ *Indonesia* – CEACR, observación, 2007.

¹⁸⁰² *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁸⁰³ *Japón*, memoria presentada en virtud del art. 19.

¹⁸⁰⁴ *España* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *Islandia*: el Ministerio de Igualdad de Oportunidades ofrece apoyo financiero a las empresas que efectúen un análisis de la contratación, las condiciones de trabajo, la formación y la evaluación de los empleos (memoria presentada en virtud del art. 19).

¹⁸⁰⁵ *Argentina* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *España* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Francia* – CEACR, solicitudes directas, 2008 y 2011; *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *México* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁸⁰⁶ Véase por ejemplo, *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Gabón* – CEACR, solicitud directa, 2010.

destinados a los empleadores y trabajadores para sensibilizarlos respecto de la igualdad de remuneración que debe existir en el mundo del trabajo. Estos programas incluyen campañas publicitarias difundidas por radio y televisión, folletos, carteles y talleres específicos organizados de manera conjunta entre el Departamento de Equidad de Género y la Dirección de Relaciones Laborales ¹⁸⁰⁷.

Convenios colectivos

729. El examen de los convenios colectivos desde una perspectiva de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor puede ser un primer paso útil para abordar la cuestión en el marco del proceso de negociación colectiva. En *Chipre*, se invitó a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a examinar si lo dispuesto en los convenios colectivos respetaba la legislación relativa a la igualdad de remuneración ¹⁸⁰⁸. En *Singapur*, los socios tripartitos recomendaron que se incluyera una cláusula de igualdad de remuneración en los convenios colectivos, cuya promoción se lleva a cabo a través del sitio web del Tribunal de Arbitraje Laboral, que también propone un modelo de cláusula ¹⁸⁰⁹. En el *Uruguay*, la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo decidió por unanimidad incluir una cláusula de igualdad en la ronda de los Consejos de Salarios. En virtud de esa cláusula, incorporada en los convenios colectivos, las partes acuerdan promover el cumplimiento de los Convenios núms. 100 y 111, el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), y el Convenio núm. 156, así como la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR ¹⁸¹⁰. En *Dinamarca*, una iniciativa sindical relativa al diseño de la Estrategia de Igualdad de Remuneración contiene diversas medidas, entre las cuales cabe mencionar la relativa al logro de la igualdad de remuneración a través de los convenios colectivos ¹⁸¹¹.

730. Recordando la necesidad de adoptar medidas efectivas para realizar progresos reales en relación con el logro de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, la Comisión alienta a los gobiernos, en cooperación con los interlocutores sociales, a que promuevan y garanticen la aplicación del principio consagrado en el Convenio a través de diversas medidas proactivas adaptadas al contexto nacional.

¹⁸⁰⁷ *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *Afganistán* – CEACR, observación, 2011; *Dominica* – CEACR, solicitud directa, 2010; *España* – CEACR, solicitud directa 2007; *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2007.

¹⁸⁰⁸ *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁸⁰⁹ *Singapur* – CEACR, solicitud directa, 2008.

¹⁸¹⁰ *Uruguay* – CEACR, observación, 2010.

¹⁸¹¹ *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2011.

Capítulo 3

Igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación (Convenio núm. 111)

Introducción

731. La discriminación en el empleo y la ocupación es un fenómeno universal en constante evolución. Algunas de las manifestaciones de la discriminación han tomado formas más sutiles y menos visibles. Al mismo tiempo, surgen nuevas formas de discriminación y subsisten otras que si bien son antiguas, han sido reconocidas sólo recientemente. Responder de manera eficaz a las realidades complejas y los distintos modos en que esta discriminación ocurre requiere la adopción de una serie de medidas. ***Como primer paso, es esencial reconocer que ninguna sociedad está libre de discriminación y que se requiere de acción continua para tratarla.***

732. El objetivo principal del Convenio núm. 111 es eliminar toda discriminación, tal como está definida en el Convenio, con respecto a todos los aspectos del empleo y la ocupación, a través del desarrollo concreto y progresivo de la igualdad de oportunidades y de trato en la ley y en la práctica. A fin de lograr la eliminación de la discriminación en el empleo y en la ocupación se requiere que los Estados desarrollen e implementen una política nacional de igualdad multifacética. ***La implementación de una política nacional de igualdad presupone la adopción de una serie de medidas específicas y concretas, incluyendo en la mayoría de los casos la necesidad de un marco legislativo claro y comprensivo y la garantía de que el derecho a la igualdad y la no discriminación es eficaz en la práctica. Se requieren medidas proactivas para tratar las causas subyacentes de la discriminación y las desigualdades de hecho resultantes de una discriminación profundamente arraigada.***

Ámbito de aplicación del Convenio y métodos de aplicación

Ámbito de aplicación

733. El objetivo del Convenio núm. 111 es proteger a todas las personas contra la discriminación en materia de empleo y ocupación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional y origen social, con la posibilidad de ampliar su protección a la discriminación sobre la base de otros criterios. Ninguna disposición en el Convenio limita su ámbito de aplicación con respecto a las personas o las ramas de actividad. Durante las discusiones sobre el proyecto de instrumento, se rechazó dos veces una propuesta para suprimir el término «ocupación» a fin de excluir a los trabajadores independientes de su ámbito de aplicación, basándose en las explicaciones proporcionadas por la Oficina, según las cuales sería difícilmente admisible que en el Convenio no se concediera «a los trabajadores que deseaban ingresar

en una profesión independiente la menor protección contra las leyes, reglamentos o costumbres que los excluirían arbitrariamente»¹⁸¹². Así pues, el Convenio núm. 111 se aplica a todos los trabajadores, tanto nacionales como extranjeros, en todas las ramas de actividad, en los sectores público y privado, y en las economías formal e informal.

Métodos de aplicación

734. La principal obligación de los Estados que han ratificado el Convenio núm. 111 es formular y llevar a cabo una política nacional en materia de igualdad, «por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales» (*artículo 2*). De este modo, el Convenio deja un margen de flexibilidad considerable a cada país con respecto a la adopción de los métodos más apropiados desde el punto de vista de su naturaleza y oportunidad¹⁸¹³. Sin embargo, los objetivos que deben perseguirse no pueden verse comprometidos. El Estado no puede mantenerse pasivo, y la aplicación se mide por la eficacia de la política nacional y de los resultados logrados¹⁸¹⁴.

735. En el *artículo 3* se establecen algunos medios de acción que deben formar parte de las políticas nacionales, incluida la promulgación de leyes y la promoción de programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política (*artículo 3, b*). La Recomendación núm. 111 también prevé la formulación y la aplicación de una política nacional para prevenir la discriminación «mediante medidas legislativas, contratos colectivos [...], u otros métodos compatibles con las condiciones y las prácticas nacionales»¹⁸¹⁵. El Convenio núm. 111 da libertad a cada país para que decida qué medidas legislativas serían las apropiadas para aplicar la política nacional. No obstante, si bien el Convenio no impone ninguna obligación estricta de promulgar leyes en todos los ámbitos abarcados por el mismo, sí exige al Estado que examine si es necesario promulgar leyes para garantizar la aceptación y el cumplimiento de la política nacional. La necesidad de contar con medidas legislativas para dar efecto al Convenio debe evaluarse, por lo tanto, en el marco de la política nacional en su conjunto, teniendo especialmente en cuenta los otros tipos de medidas que se hayan adoptado y la eficacia de las medidas generales que se hayan llevado a cabo, incluido si hay remedios y medidas de corrección adecuadas y eficaces¹⁸¹⁶. La promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas sigue siendo uno de los medios más ampliamente utilizados para dar efecto a los principios del Convenio¹⁸¹⁷.

736. En estudios anteriores, la Comisión subrayó la importancia de los convenios colectivos en la aplicación de la política nacional en materia de igualdad¹⁸¹⁸ y, en este contexto, el resultado de la cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores es evidente. La Recomendación núm. 111 establece que en la negociación

¹⁸¹² *Actas*, CIT, 40.^a reunión, Ginebra, 1957, apéndice X, pág. 739, párrs. 17 a 19; *Actas*, CIT, 42.^a reunión, Ginebra, 1958, apéndice VI, pág. 714, párrs. 15 y 16, y *Discriminación en materia de empleo y ocupación*, CIT, 42.^a reunión, Ginebra, Informe IV (1), 1958, apéndice.

¹⁸¹³ Estudio General de 1988, párr. 160.

¹⁸¹⁴ Véase *ibid.*, párr. 157, en que la Comisión declaró que «la norma debe ser la de los resultados inequívocos que se logren en la prosecución de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación ...».

¹⁸¹⁵ Véase la Recomendación núm. 111, párr. 2.

¹⁸¹⁶ *La discriminación en materia de empleo y ocupación*, Conclusiones generales sobre las memorias relativas al Convenio (núm. 111) y a la Recomendación (núm. 111), que tratan de la discriminación en materia de empleo y ocupación, Tercera Parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT, 47.^a reunión, Ginebra, 1963, párr. 76; Estudio General de 1988, párr. 171.

¹⁸¹⁷ Véanse párrs. 850 a 855.

¹⁸¹⁸ Véase, por ejemplo, el Estudio General de 1988, párrs. 189 a 191.

colectiva las partes deberían cerciorarse «de que los contratos colectivos no contengan cláusulas de carácter discriminatorio en relación con el acceso a los medios de formación, ascenso o conservación del empleo o condiciones de trabajo»¹⁸¹⁹. Algunos convenios colectivos contienen cláusulas generales relativas a la no discriminación o que se refieren específicamente a algunos motivos previstos en el Convenio¹⁸²⁰. En la *Argentina*, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Central incluye disposiciones para que las partes acuerden eliminar cualquier medida o práctica que produzca un trato discriminatorio o desigualdad entre los trabajadores fundadas en una amplia gama de razones, tanto en el acceso al empleo como durante la vigencia de la relación laboral¹⁸²¹.

737. En algunos países, la legislación puede requerir explícitamente que los convenios colectivos promuevan la igualdad de oportunidades y de trato. Por ejemplo, en *Luxemburgo*, el Código del Trabajo prevé que los convenios colectivos deben incluir disposiciones que incorporen los resultados de las negociaciones relativas a las medidas para aplicar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en las empresas a las que se aplican los convenios¹⁸²². De conformidad con la Ley para Garantizar la Igualdad de Derechos y Oportunidades de Hombres y Mujeres de *Ucrania* los convenios colectivos y los contratos deben contener disposiciones que promuevan la igualdad de género y los plazos para aplicar dichas disposiciones¹⁸²³. En varios países, la legislación puede asimismo interactuar con los convenios colectivos para estipular que las disposiciones discriminatorias en los convenios colectivos sean nulas y sin valor¹⁸²⁴, o permitir que se amplíen los efectos de un convenio colectivo, incluidas sus disposiciones en materia de igualdad, a otros empleadores y trabajadores. Sin embargo, teniendo en cuenta la escasa información facilitada sobre la aplicación de la política nacional de igualdad mediante convenios colectivos, la Comisión alienta a los gobiernos a que se esfuercen activamente para obtener la cooperación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores con miras a proporcionar esa información de una manera más periódica en sus informes, en virtud del artículo 22 de la Constitución.

Dificultades en la aplicación

738. Como en el caso del Convenio núm. 100, las dificultades relacionadas con el ámbito de aplicación del Convenio núm. 111 a menudo están relacionadas con la exclusión de ciertos grupos del ámbito de aplicación de la legislación laboral, incluidas disposiciones sobre la igualdad y la no discriminación. A partir de un examen sobre la legislación existente, la Comisión observa que las categorías de trabajadores, los tipos de ocupaciones o las ramas de actividad que quedan con más frecuencia excluidas de protección contra la discriminación por los motivos establecidos en el Convenio

¹⁸¹⁹ Véase el párr. 2, e).

¹⁸²⁰ Véase, por ejemplo, *República Democrática del Congo* – CEACR, solicitud directa, 2007: el Convenio Colectivo Interprofesional Nacional prevé que las mujeres deben disfrutar de los mismos derechos en el trabajo que los hombres, de conformidad con las disposiciones y reglamentaciones jurídicas.

¹⁸²¹ Véase *Argentina* – CEACR, observación, 2009. Véase también *Nueva Zelanda*, solicitudes directas, 2007 y 2009 sobre el control de las disposiciones relativas a la igualdad de oportunidades en los convenios colectivos.

¹⁸²² Véase *Luxemburgo* – CEACR, observación, 2008.

¹⁸²³ Véase *Ucrania* – CEACR, observación, 2011; véase también *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2009: el Reglamento de la Ley de Empleo y de Relaciones Laborales (Repertorio de buenas prácticas), 2007, prevé que los convenios colectivos no deberán contener disposiciones discriminatorias contra los trabajadores por ninguno de los motivos prohibidos que figuran en la Ley de Empleo y de Relaciones Laborales, 2004.

¹⁸²⁴ Véase, por ejemplo, *Chipre* – observación, 2007; véase también párr. 662.

núm. 111 son los funcionarios públicos ¹⁸²⁵, los trabajadores domésticos ¹⁸²⁶, algunos trabajadores agrícolas ¹⁸²⁷, los trabajadores ocasionales ¹⁸²⁸, los trabajadores por cuenta propia ¹⁸²⁹, los trabajadores de la economía informal y los extranjeros ¹⁸³⁰. Otras categorías de trabajadores que a menudo quedan excluidas del ámbito de aplicación de la legislación laboral general son los miembros del poder judicial, las fuerzas armadas, las fuerzas policiales y, a veces más generalmente, cualquier otro trabajador sometido a leyes o reglamentaciones específicas ¹⁸³¹. En general, las leyes laborales también se limitan al trabajo asalariado, lo que en muchos países representa únicamente una proporción limitada de la población activa.

739. Excluir a ciertas categorías o sectores del ámbito de aplicación de la legislación laboral general puede tener consecuencias negativas, principalmente para los trabajadores de un determinado sexo u origen étnico. La Comisión ha observado que en varios países hay una alta proporción de mujeres que trabajan en el sector agrícola o en el trabajo doméstico, y que tienen una representación muy elevada entre los trabajadores eventuales o de la economía informal. En los países en que los trabajadores migrantes constituyen una proporción importante de los trabajadores de temporada en el sector agrícola o entre los trabajadores domésticos, las exclusiones de estas categorías podrían constituir una discriminación indirecta. La aplicación del Convenio núm. 111, tanto en la legislación como en la práctica, sigue siendo un reto de la economía informal. En numerosos países, se ha manifestado preocupación con respecto a la concentración de mujeres en la economía informal y a las dificultades a las que tienen que hacer frente para encontrar un empleo formal ¹⁸³². En otros países, las mujeres de la economía informal se ven confrontadas a desventajas y obstáculos relacionados con el acceso al crédito, las obligaciones familiares, el exceso de calificaciones para su trabajo, o el acoso sexual ¹⁸³³. También se han observado dificultades con respecto a la situación de los

¹⁸²⁵ Véanse, por ejemplo, *Antigua y Barbuda* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Turquía* – CEACR, solicitud directa, 2008. En su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Tailandia indica que en la Ley de 1998 sobre la Protección de los Trabajadores se excluye a los trabajadores del sector público (art. 4).

¹⁸²⁶ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Irlanda* – CEACR, observación, 2009; *Kuwait* – CEACR, observación, 2011, y *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁸²⁷ Véanse, por ejemplo, *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2009, en que la Comisión señaló que la Ley de Trabajo promulgada por decreto real en 1969 también excluye a «los trabajadores ocasionales, temporales y estacionales», *República Árabe Siria* y *Arabia Saudita* también excluyen a los trabajadores a tiempo parcial del ámbito de aplicación de su legislación laboral.

¹⁸²⁸ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁸²⁹ Véanse, por ejemplo, *Kenya* – CEACR, observación, 2010; *Malawi* – CEACR, solicitud directa, 2006, y *Zimbabwe* – CEACR, solicitud directa, 2007.

¹⁸³⁰ Véanse, por ejemplo, *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2010, y *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁸³¹ Véanse por ejemplo, *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2008 y conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, 2011, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2010.

¹⁸³² Véanse, por ejemplo, *Malí* – CEACR, solicitudes directas, 2009 y 2011; *Marruecos* – CEACR, observación, 2007; *Níger* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2009.

¹⁸³³ Véanse, por ejemplo, *Malí* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

romaníes y de las mujeres de nacionalidad extranjera que trabajan en la economía informal en lo que respecta al derecho de incorporarse al mercado de trabajo ¹⁸³⁴.

740. La Comisión ha considerado que cuando existe una gran economía informal, es necesario contar con información más específica, como estadísticas desglosadas por sexo, sobre la situación laboral de los trabajadores de la economía informal o sobre las medidas concretas adoptadas para promover su acceso a la formación y a las oportunidades de empleo ¹⁸³⁵, incluidas las medidas que permitan que las mujeres pasen de la economía informal a la economía formal ¹⁸³⁶. La plena aplicación del principio de la igualdad en materia de empleo y ocupación a los trabajadores de la economía informal exigirá que se desplieguen importantes esfuerzos.

741. El Convenio núm. 111 hace claramente hincapié en la aplicación de la política nacional en materia de igualdad en el empleo bajo el control directo de la autoridad nacional. En muchos países, las disposiciones de la legislación laboral relativas a la discriminación o la igualdad, o las leyes específicas en materia de igualdad, abarcan expresamente al sector público o no lo excluyen. Sin embargo, todavía es posible que algunos grupos de trabajadores sean excluidos de la función pública, en particular del ejercicio de las actividades correspondientes a las autoridades estatales o locales, o a los funcionarios públicos en general. Puede que la legislación aplicable al sector público no prevea disposiciones específicas que prohíban la discriminación, o bien que sólo proporcione protección con respecto a determinados motivos de discriminación o a algunos aspectos del empleo ¹⁸³⁷. Las limitaciones de acceso basadas en la afiliación política, las restricciones en la contratación de mujeres, así como la segregación ocupacional, con pocas mujeres que ocupen puestos de alto nivel en los servicios públicos ¹⁸³⁸, y un acceso limitado de algunos grupos minoritarios a los puestos de trabajo de los servicios públicos, han sido algunos de los obstáculos con los que han tropezado en la aplicación del Convenio en algunos países ¹⁸³⁹.

742. Cuando determinadas categorías de trabajadores son excluidas de la legislación laboral general, es necesario determinar si hay leyes o reglamentos especiales que se apliquen a esos grupos, y si proporcionan el mismo grado de derechos y de protección que las disposiciones generales ¹⁸⁴⁰. En algunos casos, la protección sólo se proporciona

¹⁸³⁴ Véanse, por ejemplo, *España* – CEACR, observación, 2009 (mujeres de nacionalidad extranjera), y *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2010 (romaníes).

¹⁸³⁵ Véanse, por ejemplo, *Albania* – CEACR, observación, 2011; *Angola* – CEACR, observación, 2011 y solicitud directa, 2008; *Botswana* – CEACR, observación, 2010; *Brasil* – CEACR, observación, 2004; *Fiji* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2010, e *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁸³⁶ Véase, por ejemplo, *Pakistán* – CEACR, observación y solicitud directa, 2010.

¹⁸³⁷ Véanse, por ejemplo, *Afganistán* – CEACR, observación, 2011; *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Guinea* – CEACR, observación, 2010.

¹⁸³⁸ Véanse, por ejemplo, *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2011; República Democrática del *Congo* – CEACR, observación, 2009; *El Salvador* – CEACR, observación, 2009; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011; *Francia (Nueva Caledonia)* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Lituania* – CEACR, observación, 2010, y *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁸³⁹ Véanse, por ejemplo, *Francia* – CEACR, observación, 2011, *Letonia* – CEACR, observación, 2009, y *Nueva Zelandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁸⁴⁰ Véanse, por ejemplo, *Eritrea* – CEACR, solicitud directa, 2011 (funcionarios públicos, trabajadores domésticos); *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011 (trabajadores agrícolas, trabajadores domésticos, jardineros, cocineros); *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2009 (trabajadores domésticos), en que la Comisión pidió al Gobierno que garantice que la nueva legislación o su proyecto proporcionen una protección eficaz.

con respecto a motivos concretos o a aspectos determinados del empleo ¹⁸⁴¹. Si no existen leyes o reglamentaciones específicas, algunos de los grupos antes mencionados pueden estar protegidos por leyes concretas en materia de igualdad o de lucha contra la discriminación ¹⁸⁴². No obstante, aun cuando existe una legislación específica en materia de igualdad y no discriminación aplicable al empleo y la ocupación, la Comisión ha llegado a la conclusión de que algunas categorías de trabajadores quedan excluidas de su ámbito de aplicación ¹⁸⁴³, o que dicho ámbito está limitado según el tamaño de la empresa ¹⁸⁴⁴. ***Cuando no exista un marco legislativo claro que apoye la igualdad y la no discriminación, debe demostrarse que en la práctica se garantizan dichos derechos para los grupos antes mencionados. A pesar de que se han registrado progresos, a partir de la información disponible, la Comisión ha observado que muchas de las categorías de trabajadores antes mencionadas están muy desprotegidas ante la discriminación, tanto en la legislación como en la práctica ¹⁸⁴⁵, y recuerda que el gobierno tiene la obligación de garantizar y promover la aplicación de los principios contenidos en el Convenio a todos los trabajadores.***

Cuestiones temáticas

Definición de la discriminación

743. ***Disponer de definiciones claras y detalladas de lo que constituye discriminación en el empleo y la ocupación es determinante para poder identificar y abordar las muy distintas formas en las que puede manifestarse.*** El artículo 1, 1), a), del Convenio define la discriminación como «cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en [determinados] motivos [...] que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación». Mediante esta definición amplia, el Convenio abarca toda forma de discriminación que pueda afectar la igualdad de oportunidades o de trato. Es decir, toda forma de discriminación — ya sea en la legislación o en la práctica, directa o indirecta — está comprendida en el ámbito de aplicación del Convenio.

¹⁸⁴¹ Véase, por ejemplo, *Afganistán* – CEACR, observación, 2011, en que la Comisión señaló que la nueva Ley sobre la Función Pública, 2008, no cubría todos los motivos de discriminación y al parecer sólo proporcionaba protección contra la discriminación con respecto a la contratación.

¹⁸⁴² Véanse, por ejemplo, *Islandia*, Ley de 2008 sobre la Igualdad y sobre la Igualdad de Derechos de las Mujeres y los Hombres; *Malta*, Reglamento sobre la Igualdad de Trato en el Empleo de 2004; *Noruega*, Ley sobre la Igualdad de Género, de 2005 y la Ley contra la Discriminación, de 2005.

¹⁸⁴³ Véase, por ejemplo, *Irlanda* – CEACR, observación, 2010, en que la Comisión consideró que la exclusión contenida en el art. 2 de la Ley sobre Igualdad de Empleo priva a algunos trabajadores domésticos de la protección contra la discriminación con respecto al acceso al empleo.

¹⁸⁴⁴ En su memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, Estados Unidos indica que el Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964, que prohíbe la discriminación en el empleo por razón de raza, color, religión, sexo u origen nacional (art. 703), únicamente se aplica a los empleadores que se dedican a una actividad que afecta al comercio y que cuentan con 15 o más empleados para cada día laborable, dentro de periodos de veinte o más semanas civiles... (art. 701); *República de Corea*: el Decreto de Aplicación de la Ley sobre la Igualdad de Empleo de 1987.

¹⁸⁴⁵ En algunos casos, la Comisión consideró que era necesario disponer de información adicional para demostrar que los trabajadores migrantes o los trabajadores domésticos estaban efectivamente protegidos contra la discriminación en el empleo y la ocupación: *República de Corea* – CEACR, observación, 2008; *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011; véase también, por ejemplo, *Côte d'Ivoire* – CEACR, solicitud directa, 2010, en relación con la falta de protección de los funcionarios públicos y de los trabajadores sin contrato.

Discriminación directa e indirecta

744. La discriminación directa ocurre cuando se brinda un trato menos favorable, explícita o implícitamente, en razón de uno o más motivos de discriminación prohibidos. Este tipo de discriminación comprende toda forma de acoso, incluido el acoso sexual¹⁸⁴⁶ y otras formas de acoso. Resulta alentador que en la legislación de un creciente número de países incluidos *Canadá* (Quebec)¹⁸⁴⁷ y el *Reino Unido*¹⁸⁴⁸, se prohíba expresamente y se defina como una forma de discriminación directa el «acoso» relacionado con cualquiera de los motivos de discriminación prohibidos. También se ha abordado el «acoso» en el contexto de la discriminación en el empleo y la ocupación a través de códigos de buenas prácticas y planes de acción, por ejemplo, en América Latina¹⁸⁴⁹.

745. La discriminación indirecta se refiere a situaciones, reglamentaciones o prácticas aparentemente neutras pero que, en realidad, crean desigualdades con respecto a personas que tienen determinadas características. Tales situaciones surgen cuando idénticas condiciones, tratamientos o criterios se aplican a todos pero sus consecuencias resultan tener un impacto sumamente desfavorable en algunos por motivos basados en su raza, color, sexo o religión, y no resultan tener un vínculo directamente relacionado con los requerimientos del empleo¹⁸⁵⁰. Por lo que respecta al «efecto» de una distinción, exclusión o preferencia, resulta claro que la intención de discriminar no es un elemento de la definición del Convenio, el cual abarca toda forma de discriminación, independientemente de la intención de quien cometa el acto discriminatorio. El Convenio también abarca situaciones en las que se observan desigualdades sin que exista un agente claramente identificable, como sucede en algunos casos de discriminación indirecta o segregación profesional por motivos de género. Por consiguiente, es necesario tratar los problemas relativos a la discriminación estructural en el marco del Convenio¹⁸⁵¹.

746. Si bien se han logrado avances en muchos países en lo que respecta a la definición de la discriminación directa en la legislación nacional, en algunas regiones y países no pareciera entenderse y reconocerse claramente el concepto de discriminación indirecta. Las disposiciones legales no siempre abarcan el concepto de discriminación indirecta, o bien, son ambiguas al respecto¹⁸⁵². No obstante, este concepto es indispensable para identificar y resolver situaciones en las que se conceda determinado trato a todos por igual, pero que ello produzca resultados discriminatorios para un grupo particular

¹⁸⁴⁶ Véanse párrs. 789 a 794 *infra*.

¹⁸⁴⁷ Ley sobre Normas del Trabajo, 2004 (art. 81, 18)).

¹⁸⁴⁸ Ley sobre Igualdad, 2010 (art. 26). La mayoría de los Estados miembros de la UE y los países candidatos a la adhesión a la UE han adoptado definiciones del acoso similares a las que figuran en el art. 2, 3), de la Directiva 2000/43/CE (Directiva sobre la raza), en la Directiva 2000/78/CE (Directiva marco), y en el art. 2, 1), c), de la Directiva 2006/54/CE (Directiva de refundición), todas ellas del Consejo Europeo. En virtud de lo dispuesto en estas tres Directivas, el acoso será considerado discriminación cuando se produzca un comportamiento no deseado relacionado con el sexo de una persona (o el origen racial o étnico, la religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual) que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

¹⁸⁴⁹ Véanse *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Costa Rica* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁸⁵⁰ Estudio especial de 1996, párr. 26.

¹⁸⁵¹ En virtud del Convenio, la política nacional también debe abordar las prácticas discriminatorias y las desigualdades que resultan de ordenamientos sociales, estructuras institucionales, políticas y mecanismos jurídicos complejos; véase también *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), 2007, párr. 31. Véanse también *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010, y *Zambia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁸⁵² Véanse, por ejemplo, *China* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

protegido en virtud del Convenio, como las mujeres, los grupos étnicos o religiosos, o las personas de determinado origen social¹⁸⁵³. Tal discriminación es más sutil y menos visible, por lo que resulta aún más importante garantizar que exista un sistema claro para combatirla y exige medidas proactivas para eliminarlas¹⁸⁵⁴. En algunos casos, los tribunales nacionales se han inspirado en el Convenio para determinar el significado de la discriminación indirecta¹⁸⁵⁵. En otros casos, en los que se carecía de una definición legal de la discriminación indirecta o esta definición no era clara, la Comisión pidió a los gobiernos que indicaran de qué forma se garantizaba la protección de los trabajadores contra tal discriminación, incluso en los tribunales¹⁸⁵⁶. Cuando no se dispone de información sobre las decisiones judiciales pertinentes en la materia, la Comisión ha solicitado a los gobiernos que consideren la posibilidad de enmendar la legislación para que en ella se prevea una prohibición explícita de la discriminación indirecta y para incluir disposiciones con miras a eliminar dicha discriminación.

747. La Comisión acoge con agrado las iniciativas recientes para definir y prohibir explícitamente la discriminación directa e indirecta en la legislación nacional. Se han logrado avances considerables incluyendo *Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia* a la luz de las Directivas del Consejo Europeo pertinentes en materia de igualdad¹⁸⁵⁷. Otros países que han definido tanto la discriminación directa como la indirecta son la *ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Islandia, Kenya, Namibia y Noruega*.

Discriminación múltiple

748. ***La Comisión ha subrayado sistemáticamente la necesidad de tener en cuenta y subsanar los efectos de la discriminación múltiple. La práctica ha puesto de manifiesto que algunos motivos de discriminación en el contexto del empleo y la ocupación no siempre resultan evidentes en razón de características externas distintivas, y que muchas personas pueden ser objeto de discriminación por más de un motivo.*** La discriminación por motivos de género frecuentemente está vinculada con otras formas de discriminación o desigualdad por motivos de raza, ascendencia nacional, origen social, religión, edad, condición de migrante, discapacidad o estado de salud. Tratar la discriminación múltiple, incluso mediante la legislación, sigue planteando un desafío. Los enfoques jurídicos que exigen que cada motivo de discriminación prohibido se aborde por separado y de manera independiente podrían resultar inadecuados para reflejar la forma en la que las personas viven la discriminación múltiple. Si bien en muchas leyes se define la discriminación con respecto a toda una variedad de motivos,

¹⁸⁵³ La exclusión de sectores o categorías profesionales en los que predominan las mujeres de los salarios mínimos o más generalmente de la ley del trabajo podría constituir discriminación indirecta contra las mujeres: véanse párrs. 684, 739 y 796. Los requisitos comunes relativos a la altura y aptitud física también podrían constituir discriminación indirecta contra las mujeres: véase párr. 788.

¹⁸⁵⁴ Véase párr. 856 *infra*.

¹⁸⁵⁵ En la sentencia pronunciada en el caso *Commonwealth de Australia c. la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades*, relativo a la discriminación por motivo de edad en lo que respecta a los ascensos, el Tribunal Federal hizo referencia al Convenio núm. 111 y a los comentarios conexos de los órganos de control de la OIT para determinar que la discriminación indirecta estaba abarcada en el término «discriminación» que figura en el art. 3, 1) de la Ley de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades, 1986 (15 de diciembre de 2000 [2000] FCA 1854, Cr., párrs. 29, 30, 35-45).

¹⁸⁵⁶ *Turkmenistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁸⁵⁷ Véanse el art. 2, 2), *a)* y *b)*, de la Directiva 2000/40/EC, el art. 2, 2), *a)* y *b)*, de la Directiva marco 2000/78/CE, y el art. 2, 1), *a)* y *b)*, de la Directiva 2006/54/EC.

en pocas de ellas se ofrece la posibilidad de presentar denuncias de discriminación por motivos combinados. Tan sólo algunos países han intentado tratar el concepto de la discriminación múltiple en la legislación, como *Croacia*, en donde la Ley Antidiscriminación alude a «formas de discriminación más graves» que incluyen la discriminación por varios motivos, también definida en esa ley. Asimismo, en la ley se establece que los tribunales deberán tomar en consideración dichos elementos al determinar la indemnización que habrán de recibir las víctimas y la multa que habrá de imponerse¹⁸⁵⁸. Por otra parte, la legislación de algunos países establece que las autoridades públicas tienen un deber positivo de hacer frente a la discriminación múltiple¹⁸⁵⁹.

Aspectos del empleo y la ocupación cubiertos por el Convenio

749. El principio de igualdad de oportunidades y de trato debería aplicarse a todos los aspectos del empleo y la ocupación. En virtud de lo dispuesto en el *artículo 1, 3)*, del Convenio, el «empleo» y la «ocupación» incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como las condiciones de trabajo. A este respecto, la Comisión desea recordar que en los estudios anteriores de 1988 y 1996 se examinan en detalle los distintos ámbitos abarcados por el Convenio¹⁸⁶⁰. Por consiguiente, en el presente estudio la Comisión se centrará en algunas cuestiones clave en este ámbito y en los avances recientes.

Educación, orientación profesional y formación

750. El acceso a la educación y a una gran variedad de cursos de formación profesional reviste gran importancia para lograr la igualdad en el mercado de trabajo. Además, es un factor esencial para determinar las posibilidades reales de acceso a un gran número de empleos y ocupaciones remunerados, en particular aquellos que presentan oportunidades de desarrollo profesional y ascenso. No sólo es necesario ocuparse de los aprendizajes¹⁸⁶¹ y de la educación técnica, sino también de la educación general, la «formación en el empleo» y el propio proceso de formación. ***Es esencial impartir orientación profesional y adoptar medidas activas para promover el acceso a la educación y la formación, con independencia de cuestiones basadas en estereotipos o prejuicios, para así ampliar la diversidad de las ocupaciones entre las que pueden elegir los hombres y las mujeres***¹⁸⁶².

751. Debería otorgarse la debida consideración a las necesidades de determinados grupos de la población. Si se impide a segmentos de la población adquirir el mismo nivel educativo que otros, las diferencias incidirán en las posibilidades de empleo futuras. Por tal motivo, el impartir educación universal, obligatoria, gratuita y de la misma calidad

¹⁸⁵⁸ *Croacia* – CEACR, observación, 2011; en el art. 6, 1) de la ley en cuestión se define la discriminación múltiple como «discriminación contra determinadas personas con base en más de un motivo establecido en el art. 1, 1) de la presente ley». Definiciones similares figuran en la Ley sobre la Igualdad de Oportunidades (art. 4) de *Rumania* y en la Ley de Protección contra la Discriminación (art. 11) de *Bulgaria*. En la Ley sobre Igualdad de Trato (sector privado) de *Austria* y la Ley Federal sobre Igualdad de Trato (sector público federal) también se toma en consideración la discriminación múltiple al determinar la indemnización.

¹⁸⁵⁹ Además de *Bulgaria*, véase también *España*, art. 14, 6) de la Ley Orgánica núm. 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

¹⁸⁶⁰ Estudio General de 1988, párrs. 76 a 123; Estudio especial de 1996, párrs. 65 a 116.

¹⁸⁶¹ Véanse, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Nueva Zelandia* – CEACR, observación, 2010.

¹⁸⁶² Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bahrein* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2009.

para todos debería ser uno de los elementos fundamentales de las políticas de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación¹⁸⁶³. La Comisión ha estimado que en varios países deberían adoptarse medidas proactivas para facilitar y promover el acceso de las niñas y las mujeres a formaciones profesionales más diversas, incluidos cursos que permitan ejercer ocupaciones en las que tradicionalmente se solía emplear a hombres¹⁸⁶⁴.

Admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones

752. El Convenio abarca la admisión en el empleo asalariado (con inclusión del ingreso en la administración pública) y en el trabajo no asalariado¹⁸⁶⁵. Las «personas con empleo» son «todas las personas que tengan más de cierta edad especificada y que estuvieran trabajando», y por «trabajo» debe entenderse no sólo «las personas que tienen un empleo», sino también «las personas que trabajan por su propia cuenta», así como los «empleadores» y los «trabajadores familiares no remunerados»¹⁸⁶⁶. Se entiende por «ocupación» el oficio, la profesión o el tipo de trabajo realizado por el individuo, sin tener en cuenta la rama de actividad económica de que forma parte o su situación en el empleo y la ocupación¹⁸⁶⁷. Las ocupaciones tradicionales, como las ejercidas por los pueblos indígenas — por ejemplo, la agricultura de subsistencia, la elaboración de artesanías o la caza — también son «ocupaciones» en el sentido del Convenio.

753. El Convenio trata específicamente de la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones, lo cual incluye la igualdad de acceso a servicios de colocación y la igualdad de trato por parte de éstos (así como otras medidas de promoción del empleo), la no discriminación y la igualdad de oportunidades en los procesos de selección y contratación, y la igualdad de acceso a diversas ocupaciones. Es esencial que la colocación y el examen de los candidatos por parte de agencias de colocación públicas y privadas esté desprovista de discriminación por los motivos estipulados en el Convenio, y en los instrumentos de 1958 se reconoce expresamente la importante función que el Estado desempeña en este contexto¹⁸⁶⁸. Se ha observado la adopción de algunas medidas para garantizar a determinados grupos la igualdad de acceso a los servicios de colocación, o bien, para que los servicios de colocación se ocupen de ciertas cuestiones relativas a la discriminación¹⁸⁶⁹.

¹⁸⁶³ Véanse, por ejemplo, *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010 (educación gratuita destinada a las comunidades San y Himba).

¹⁸⁶⁴ Véanse *Afganistán* – CEACR, observación, 2011; *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bahrein* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Camerún* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Dominicana* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Malta* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Zambia* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁸⁶⁵ Estudio especial de 1996, párr. 81.

¹⁸⁶⁶ *Ibid.*, párr. 79.

¹⁸⁶⁷ *Ibid.*, párr. 79; Estudio General de 1988, párr. 86.

¹⁸⁶⁸ Convenio núm. 111, *art. 3, e*); Recomendación núm. 111, párr. 3, *b*). Respecto de la función de las agencias de empleo privadas en la promoción de la no discriminación, la Comisión hace referencia al Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), en virtud del cual los Estados Miembros deberán velar por que las agencias de empleo privadas traten a los trabajadores sin discriminación alguna por razones estipuladas en el Convenio núm. 111 o cualquier otra forma de discriminación cubierta en la legislación y la práctica nacionales, tales como la edad o la discapacidad (*art. 5, l*)).

¹⁸⁶⁹ *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2011; *México* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011.

754. La aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de trato garantiza el derecho a que toda candidatura para ocupar un empleo determinado sea considerada de forma equitativa, sin que se ejerza discriminación alguna fundada en motivos enumerados en el Convenio. Los procedimientos de contratación revisten una importancia considerable en la aplicación de este derecho y únicamente deberá aplicarse criterios objetivos en la selección del candidato ¹⁸⁷⁰. Los anuncios de trabajo discriminatorios siguen suscitando gran preocupación ¹⁸⁷¹ y algunos países, como *Ucrania* ¹⁸⁷², han intentado solucionar la cuestión mediante la adopción de disposiciones legales específicas en virtud de las cuales se prohíben los anuncios discriminatorios o la búsqueda de información sobre la vida privada de los solicitantes de empleo.

755. Se han adoptado varias medidas para combatir la segregación profesional y mejorar la igualdad de acceso a los puestos en la administración pública, incluidas medidas destinadas a las mujeres en *Chile, República de Corea, Fiji, Filipinas, Ghana y Pakistán*; a los pueblos indígenas en *Australia*; a algunas castas y tribus en la *India*; y a determinados grupos minoritarios en *Etiopía e Israel* ¹⁸⁷³. Estas medidas incluyen objetivos, cupos previstos, planes para la igualdad de oportunidades de empleo, la reforma y adaptación de las instalaciones pertinentes y la mejora en la recopilación de datos estadísticos. En lo que respecta a las empresas públicas, en *Noruega* se introdujo un requisito según el cual habría de garantizarse una representación equilibrada de hombres y mujeres en los consejos directivos, cuyo resultado ha sido lograr que la representación de las mujeres en dichos órganos pasara de un 7 por ciento a un 40 por ciento en un año ¹⁸⁷⁴.

756. Es esencial ocuparse del trabajo no asalariado, puesto que esta categoría abarca a la mayoría de la población activa en algunos países, principalmente en el sector rural, e incluye varias ocupaciones y profesiones. Por consiguiente, promover y garantizar el acceso a los bienes materiales y a los servicios necesarios para desempeñar una ocupación, como el acceso a la tierra, al crédito y a otros recursos, debería formar parte de los objetivos de las políticas nacionales para la igualdad ¹⁸⁷⁵. La Comisión ha observado avances en varios países, en los que se han adoptado medidas, en ocasiones prestándose especial atención a la cuestión en los planes nacionales para la igualdad, con miras a mejorar el acceso que tienen tanto determinados grupos étnicos o sociales como las mujeres al trabajo por cuenta propia (iniciativa empresarial de las mujeres), al crédito, a la tierra y a otros bienes y servicios ¹⁸⁷⁶.

¹⁸⁷⁰ Estudio especial de 1996, párr. 82.

¹⁸⁷¹ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Georgia* – CEACR, observación, 2010; *República Islámica del Irán* – CEACR, observación, 2011; *México* – CEACR, observación, 2006; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Qatar* – CEACR, observación, 2010.

¹⁸⁷² *Ucrania* – CEACR, observación, 2009: Ley sobre la Garantía de la Igualdad de Derechos y la Igualdad de Oportunidades de Hombres y Mujeres.

¹⁸⁷³ Véanse *Australia* – CEACR, observación, 2011; *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República de Corea* – CEACR, observación, 2009; *Etiopía* – CEACR, observación, 2011; *Fiji* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011; *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *India* – CEACR, observación, 2010; *Israel* – CEACR, observación, 2009, y *Pakistán* – CEACR, observación, 2011.

¹⁸⁷⁴ Véase *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁸⁷⁵ Véanse por ejemplo, *Benin* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁸⁷⁶ Véanse, por ejemplo, *Dominica* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *India* – CEACR, observación, 2008; *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Marruecos* – CEACR, observación, 2009, y *Nicaragua* – CEACR, solicitud directa, 2008.

Condiciones de trabajo

757. El concepto de «condiciones de trabajo» al que se hace referencia en el Convenio también figura en el párrafo 2, b), iii) a vi), de la Recomendación núm. 111, en el que se recogen conceptos como el ascenso; la seguridad del empleo; la remuneración por un trabajo de igual valor; las condiciones de trabajo, entre ellas horas de trabajo, períodos de descanso, vacaciones anuales pagadas, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad social, servicios sociales y prestaciones sociales en relación con el empleo. Para que un sistema de ascensos esté desprovisto de discriminación, primero se deberá eliminar la segregación profesional vertical, que afecta con frecuencia a las mujeres y a ciertos grupos minoritarios, a menudo concentrados en los niveles más bajos de algunas empresas, sectores u ocupaciones. Insistir en el requisito de haber prestado servicios de forma ininterrumpida para obtener ascensos podría afectar particularmente a las mujeres en el empleo, en especial si al calcular el tiempo de servicio no se contabilizan los períodos de interrupción resultantes de las bajas por maternidad o las obligaciones familiares ¹⁸⁷⁷.

758. En lo que respecta a la seguridad del empleo, no se debería dar término a relaciones de trabajo por motivos discriminatorios ¹⁸⁷⁸. La Comisión ha constatado en varios países la necesidad de fortalecer la protección contra los despidos por motivo de embarazos o ausencias vinculadas con las licencias de maternidad ¹⁸⁷⁹.

759. Los instrumentos de 1958 amplían el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, consagrado en el Convenio núm. 100, a otros ámbitos en los que se prohíbe la discriminación. Por tal motivo, este principio debería ser uno de los componentes de las políticas nacionales sobre la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. La legislación en algunos países contiene disposiciones que prevén expresamente la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor respecto de cuestiones distintas a las de género ¹⁸⁸⁰, o bien, respecto de todos los trabajadores sin distinción alguna ¹⁸⁸¹.

760. En virtud del Convenio núm. 111, debería eliminarse todo trato discriminatorio en relación con las prestaciones o las condiciones para tener derecho a la seguridad social, la aplicación de los regímenes legales o profesionales obligatorios o facultativos, las cuotas contributivas y el cálculo de las prestaciones ¹⁸⁸². En años recientes, la Comisión ha constatado la adopción de medidas para que los trabajadores a tiempo parcial, los trabajadores domésticos y los trabajadores de la economía informal se beneficien de regímenes de seguridad social, cuyo fin es otorgar una mayor cobertura a las mujeres. Por ejemplo, en la *India* se adoptó recientemente la Ley sobre la Seguridad Social de los Trabajadores del Sector Informal, con miras a facilitar la elaboración de políticas y programas para las mujeres, que hasta entonces habían sido privadas de una cobertura de seguridad social ¹⁸⁸³. Por otra parte, las diferencias entre la edad de jubilación legal de

¹⁸⁷⁷ Véase, por ejemplo, *Jordania* – CEACR, observación, 2011.

¹⁸⁷⁸ Este principio también está consagrado en el art. 5, d), del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158).

¹⁸⁷⁹ Véase párr. 784.

¹⁸⁸⁰ Véanse, por ejemplo, *Malawi*, Ley del Trabajo de 1999 (núm. 6 de 2000), y *Chad*, Código del Trabajo, 1996.

¹⁸⁸¹ Véanse *Argelia*, ley núm. 90-11, de 1990, relativa a las relaciones laborales, y *República de Moldova*, Código del Trabajo, marzo de 2003.

¹⁸⁸² Estudio especial de 1996, párr. 113. La mayoría de las leyes y la práctica discriminatorias al respecto están vinculadas con las desigualdades entre hombres y mujeres y se analizan más adelante.

¹⁸⁸³ Véase *India* – CEACR, observación, 2010. Véanse también *Argelia* – CEACR, observación, 2002 (trabajadores a tiempo parcial y trabajadores a domicilio); *Argentina* – CEACR, observación, 2008 (trabajadores

los hombres y de las mujeres pueden ser discriminatorias, en particular cuando el monto de la pensión esté vinculado con la duración del período de cotización, puesto que ello resultaría en una pensión inferior para las mujeres. La jubilación a una edad más temprana para las mujeres ejerce un impacto negativo y también puede perjudicar la trayectoria profesional de las mujeres y su acceso a puestos de nivel superior¹⁸⁸⁴. Otras medidas que han sido consideradas incompatibles con el principio de igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres incluyen los regímenes de jubilación voluntaria cuyo único objetivo es propiciar la jubilación de las mujeres, y el trato preferencial en el empleo otorgado a los hijos de quienes opten por una jubilación anticipada¹⁸⁸⁵.

Motivos de discriminación: un tema que evoluciona

761. *El Convenio adoptado en 1958, enumera siete motivos de discriminación, a saber, raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional y origen social. Esos motivos siguen teniendo la misma pertinencia hoy en día. Al momento de la adopción se previó también que surgirían o se reconocerían nuevas formas de discriminación, como ha sido sin duda el caso. El Convenio abarca cualquier distinción, exclusión o preferencia en el empleo y la ocupación que esté basada en los motivos mencionados expresamente en el artículo 1, 1), a), y en cualquier otro motivo determinado con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1), b), del mismo artículo, disposiciones en las que debería basarse toda política nacional relativa a la igualdad. Varios Estados Miembros han determinado otros motivos de discriminación en virtud del artículo 1, 1), b).*

Motivos de discriminación en virtud del artículo 1, 1), a)

Raza, color y ascendencia nacional

762. En el contexto del Convenio, la discriminación por motivos de raza y de color suele examinarse en forma conjunta dado que el color es sólo una de las características étnicas que diferencian a los seres humanos, aunque sea la más visible¹⁸⁸⁶. Las diferencias de color y ascendencia nacional suelen estar vinculadas al criterio de la raza en las disposiciones constitucionales y legislativas que adoptan los países para prohibir la discriminación. En virtud del Convenio, la discriminación «basada en motivos de raza» comprende cualquier forma de discriminación contra las comunidades lingüísticas¹⁸⁸⁷ o grupos minoritarios cuya identidad se basa en características religiosas o culturales, o en el origen nacional o étnico. En algunos países, las leyes nacionales que se han establecido específicamente para luchar contra la discriminación racial combinan los motivos de raza, color, la ascendencia nacional, la nacionalidad, el origen étnico y nacional dentro del concepto de «raza»¹⁸⁸⁸. Sin embargo, los motivos de color, y raza no

domésticos), y *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2010 (trabajadoras domésticas). Véase también, Estudio General sobre la Seguridad Social y la Primacía del Derecho, 2011, párrs. 219 a 221.

¹⁸⁸⁴ Véanse *Chile* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2002, y *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2005.

¹⁸⁸⁵ Véase, por ejemplo, *India* – CEACR, observación, 2007.

¹⁸⁸⁶ Uno de los ejemplos más flagrantes de discriminación de la historia reciente es el sistema de Apartheid, que ha sido erradicado desde entonces y que fuera establecido en Sudáfrica. Véase Estudio General de 1988, párrs. 7 y 239, así como el Estudio especial de 1996, párr. 162.

¹⁸⁸⁷ Por ejemplo *Georgia* – CEACR, solicitudes directas, 2009 y 2012; *Letonia* – CEACR, observación, 2011 (en relación con las disposiciones legislativas que discriminan indirectamente al grupo minoritario de habla rusa en el país); *Marruecos* – CEACR, observación, 2009 y 2012 sobre los (Bereberes) (Amazigh).

¹⁸⁸⁸ Véase, por ejemplo, *Reino Unido*, Ley de Igualdad de 2010, art. 9. Véase también que, según lo dispuesto en el art. 1, 1) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, «la expresión «discriminación racial» denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en

deben considerarse idénticos ya que entre personas de la misma «raza» pueden existir diferencias de color¹⁸⁸⁹. Se han observado algunos progresos en *Bulgaria* y *Burkina Faso* gracias a la inclusión expresa del motivo de color anteriormente omitido en la legislación laboral¹⁸⁹⁰. La Comisión ha considerado que toda discriminación contra un grupo étnico, incluidos los pueblos indígenas y tribales, constituye discriminación racial en el sentido de lo dispuesto en el Convenio¹⁸⁹¹.

763. Garantizar la igualdad de oportunidades y de trato de las minorías étnicas en el empleo y la ocupación es fundamental. El origen étnico o la etnicidad, además de los motivos de raza y color, es mencionado cada vez más en las Constituciones nacionales tales como en *Afganistán*, *Burundi* y *Ecuador*; en las leyes sobre el trabajo como en *China*, *Fiji* e *Italia*; en legislación específica sobre igualdad y no discriminación como en *Indonesia*, *Noruega*, *Trinidad y Tabago* o en las leyes penales como en *Guatemala*.

764. Al examinar la aplicación de los principios del Convenio en diversos países, en un gran número de casos la Comisión ha examinado los motivos de raza, color y ascendencia nacional en forma conjunta¹⁸⁹², dado que las distinciones entre esos motivos están cada vez más difuminadas debido a la discriminación múltiple. La noción de ascendencia nacional abarca las distinciones en función del lugar de nacimiento, la ascendencia o el origen extranjero¹⁸⁹³. Entre las formas de discriminación fundadas en la ascendencia nacional estarían comprendidas las que se ejercen contra personas que son ciudadanos de un país determinado, pero que han adquirido la nacionalidad por naturalización o son descendientes de inmigrantes extranjeros, o contra personas que pertenecen a grupos de ascendencia nacional diferentes, reunidos dentro de un mismo Estado¹⁸⁹⁴. Las distinciones entre ciudadanos de un mismo país en función del nacimiento o el origen extranjero constituyen uno de los ejemplos más evidentes. Asimismo, se ejerce discriminación basada en la ascendencia nacional cuando la legislación que impone el uso del idioma oficial del Estado para el empleo en el sector público o privado se interpreta y se aplica con criterios tan amplios que afectan de manera desproporcionada y perjudicial las oportunidades de empleo y ocupación para los grupos de lenguas minoritarias¹⁸⁹⁵. En algunos países, las políticas nacionales dan preferencia expresa al empleo de nacionales. Tales políticas serán contrarias a los principios del Convenio si en la práctica dan lugar a discriminación basada en la

motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico ...». En *Brasil*, el Estatuto de Igualdad Racial, ley núm. 12288, de 2010, art. 1, adoptó la misma definición.

¹⁸⁸⁹ Véanse *Kazajstán* – CEACR, observación, 2010, y *México* – CEACR, observación, 2006.

¹⁸⁹⁰ Véanse *Bulgaria* – CEACR, observación, 2003, y *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2006.

¹⁸⁹¹ Véanse, por ejemplo, también *Australia* – CEACR, observación, 2008, y observación y solicitud directa, 2011; *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Burundi* – CEACR, observación, 2009; *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Colombia* – CEACR, observación, 2010; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁸⁹² Por ejemplo, *Bulgaria* – CEACR, solicitud directa, 2010; *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011; *Francia* – CEACR, observación, 2011; *Indonesia* – CEACR, observación, 2011; *Israel* – CEACR, observación, 2011; *Letonia* – CEACR, observación, 2011, y *Marruecos* – CEACR, observación, 2009.

¹⁸⁹³ *Actas*, CIT, 42.ª reunión, Ginebra, 1959, apéndice 6, pág. 713, párr. 11.

¹⁸⁹⁴ Estudio General, 1988, párr. 36 y Estudio especial 1996, párrs. 33 y 34; véanse *Eritrea* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, solicitud directa, 2000. Ver asimismo *Kuwait* – CEACR, observación, 2010, solicitud directa, 2008 y 2010, sobre las dificultades que deben afrontar los apátridas en el empleo y la ocupación sobre la base de la ascendencia nacional.

¹⁸⁹⁵ Véase *Letonia* – CEACR, observaciones, 2010 y 2011.

ascendencia nacional que redunde, por ejemplo, en dejar de emplear o despedir a los nacionales de origen extranjero o nacidos en el extranjero, los cuales son tratados o considerados como no nacionales ¹⁸⁹⁶.

765. La Comisión considera que cuando existan desigualdades en el mercado de trabajo basadas en criterios étnicos, es particularmente importante que se adopte una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato, con arreglo a lo previsto en los artículos 2 y 3 del Convenio, y que incluya medidas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades y de trato para los miembros de todos los grupos étnicos con respecto al acceso a la formación y la orientación profesional, a los servicios de colocación, al empleo y a determinadas ocupaciones, por lo que se refiere a las condiciones y modalidades de empleo. Para alcanzar los objetivos del Convenio, es necesario subsanar las carencias en los niveles de formación y calificación, así como examinar y eliminar otras dificultades y obstáculos que afrontan determinados grupos cuando tratan de acceder al empleo o conservar el puesto de trabajo en diversos sectores y ocupaciones ¹⁸⁹⁷.

Personas de ascendencia africana

766. En la Conferencia de Examen de Durban celebrada en 2009 se recordó que las personas de ascendencia africana son víctimas de la exclusión y la pobreza debido al racismo y la discriminación racial ¹⁸⁹⁸. Si bien se han logrado algunos progresos, los problemas a los que se ven confrontadas las personas de ascendencia africana siguen siendo significativos con arreglo al Convenio, y la Comisión ha observado en ese colectivo el mantenimiento y aumento de las tasas de desempleo, así como su escasa representación en los puestos superiores de gestión y su representación excesiva en empleos informales y que requieren un bajo nivel de calificación. La Comisión acoge favorablemente iniciativas tales como la adopción de legislación, planes nacionales y otras medidas que tratan de manera específica la discriminación contra las personas de ascendencia africana. En *Brasil*, por ejemplo, el Estatuto de Igualdad Racial, que pone en práctica medidas para lograr la igualdad efectiva de las personas de ascendencia africana en el *Brasil*, establece acciones afirmativas y políticas de formación profesional y de empleo en los sectores público y privado y la formulación de políticas para la integración de los afrodescendientes. En *Ecuador*, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 contiene un componente cuyo objetivo es enfrentar las disparidades históricas que obstaculizan el desarrollo humano de los afroecuatorianos ¹⁸⁹⁹. La Comisión considera que al abordar las desigualdades raciales estructurales que sufren los afrodescendientes es necesario combinar esfuerzos a nivel legislativo, acciones

¹⁸⁹⁶ Véase, por ejemplo, *Congo y Gabón* – CEACR, solicitudes directas, 2011: la Comisión solicitó al Gobierno que facilitara información en la que indicara que la «política de gabonización» o la política de «congolización» o «africanización» del empleo no daría lugar a discriminación basada en la ascendencia nacional (por ejemplo, que no se traduciría en la no contratación de nacionales de origen extranjero, considerados no nacionales), o que tomara medidas en ese sentido.

¹⁸⁹⁷ Véase, por ejemplo, *Nueva Zelanda* – CEACR, observación, 2006.

¹⁸⁹⁸ Documento final de la Conferencia de Examen de Durban, Ginebra, 20 a 24 de abril de 2009. La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró 2011 Año Internacional de los Afrodescendientes y reconoció que estas personas constituyen un grupo diferenciado cuyos derechos humanos deben promoverse y protegerse.

¹⁸⁹⁹ *Brasil*, Ley núm. 12288 de 2010; *Ecuador* – CEACR, observación, 2012. Véanse también *Colombia* – CEACR, observación, 2012: Plan de desarrollo de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, y Palenqueras 2010-2014, denominado «Hacia una Colombia multiétnica y pluricultural con prosperidad democrática»; *Uruguay* – CEACR, solicitud directa 2012 relativa a las medidas adoptadas en el marco del programa de fortalecimiento de los mecanismos institucionales en favor de las mujeres afrouruguayas.

afirmativas, campañas de sensibilización y medidas específicas para lograr su plena integración en la vida social y económica.

Pueblos indígenas y tribales

767. Los procesos históricos han tenido un profundo impacto en la situación de empleo y ocupación de los pueblos indígenas y tribales, lo que ha redundado en diversas situaciones que deben tenerse en cuenta al aplicar los principios enunciados en el Convenio ¹⁹⁰⁰. La Comisión ha examinado la situación de los pueblos indígenas y tribales en el contexto del Convenio en un número creciente de países ¹⁹⁰¹. Ya sean pastores, cazadores-recolectores, habitantes de los bosques, trabajadores de la economía informal o empleados formales, inclusive en el servicio público ¹⁹⁰², los pueblos indígenas siguen enfrentando altos niveles de discriminación debido a los prejuicios y estereotipos negativos que persisten, los cuales afectan su situación en el empleo y la ocupación. Sus ocupaciones tradicionales suelen ser menospreciadas por considerarse obsoletas o improductivas. Sigue habiendo un elevado porcentaje de miembros de comunidades indígenas entre los pobres, los analfabetos y los desempleados ¹⁹⁰³.

768. Uno de los principales problemas que enfrentan los pueblos indígenas es que la falta de reconocimiento de su derecho a las tierras, territorios y recursos, menoscaba su derecho a ejercer sus ocupaciones tradicionales ¹⁹⁰⁴. Deben adoptarse medidas para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato de los pueblos indígenas en el empleo y la ocupación, incluido su derecho a ejercer sin discriminación sus ocupaciones tradicionales y las actividades que les permiten ganarse el sustento. El reconocimiento de la propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan ¹⁹⁰⁵ y el acceso a los territorios comunales y los recursos naturales que necesitan para sus actividades tradicionales son fundamentales ¹⁹⁰⁶. También habría que proporcionar a esos pueblos el

¹⁹⁰⁰ Históricamente, debido al racismo social e institucional, especialmente durante la época colonial pero también después de la independencia, muchos pueblos indígenas han sido explotados o incorporados al mercado de trabajo en condiciones sumamente desfavorables, por ejemplo, como trabajadores sometidos a servidumbre por deudas. La situación de los pueblos indígenas en lo referente al trabajo forzoso fue una consideración importante en las discusiones que condujeron a la adopción del Convenio núm. 29. Incluso hoy en día, en algunas regiones, los más afectados por el régimen de servidumbre por deudas siguen siendo los pueblos indígenas: Estudio General de 2007, párrs. 7 y 137 (incluida la nota 149). Véase también Parte III sobre trabajo forzoso, párr. 294.

¹⁹⁰¹ *Argentina, Australia, Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Botswana, Brasil, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, Chile, Colombia, República Democrática del Congo, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Fiji, Filipinas, Finlandia, Guatemala, Guyana, Honduras, Indonesia, Kenya, Marruecos, México, Mongolia, Namibia, Nepal, Nicaragua, Nueva Zelandia, Panamá, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Suecia, Ucrania y Uganda.*

¹⁹⁰² Véanse, por ejemplo, *Nueva Zelandia* – CEACR, solicitud directa, 2010 (en relación con la segregación ocupacional vertical y la desigualdad de remuneración de los maories en la administración pública), y *Ucrania* – CEACR, observación, 2011 (en relación con el acceso a la administración pública para los tártaros de Crimea).

¹⁹⁰³ Foro permanente para las cuestiones indígenas. *La situación de los pueblos indígenas en el mundo* (Nueva York, 2009).

¹⁹⁰⁴ Véanse, por ejemplo, *Australia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011, y *Nicaragua* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁹⁰⁵ En el *Estado Plurinacional de Bolivia*, el «Plan Guarani» tiene por objeto restablecer los derechos fundamentales del pueblo guaraní, incluida la restitución de parte de sus tierras de origen, *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; véanse también *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁹⁰⁶ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010.

mismo acceso al crédito y a los servicios de comercialización, extensión agrícola y adquisición de competencias laborales que a los demás sectores de la población ¹⁹⁰⁷.

769. Muchas mujeres indígenas también sufren discriminación por razones de género en el mercado de trabajo, en particular a través de la limitación de su acceso a la tierra y a los bienes materiales, y en sus comunidades ¹⁹⁰⁸. A ese respecto, la Comisión acoge con agrado las estrategias encaminadas a mejorar la participación de las mujeres indígenas en todos los procesos relativos a la regularización y emisión de títulos sobre tierras comunitarias ancestrales ¹⁹⁰⁹.

770. Los pueblos indígenas deben gozar de igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a los programas de formación profesional que están al alcance de todos los sectores de la población, los cuales deberían tener en cuenta sus necesidades especiales ¹⁹¹⁰. La Comisión acoge con agrado las medidas adoptadas, por ejemplo, en el *Estado Plurinacional de Bolivia*, para dar prioridad a la educación de los pueblos rurales e indígenas, en particular la creación de tres universidades indígenas interculturales, una para el pueblo aymará, otra para el quechua y otra para el guaraní ¹⁹¹¹. Los programas públicos de sensibilización y educación que tratan de eliminar los estereotipos y los prejuicios contra los pueblos indígenas, así como las campañas de divulgación jurídica de sus derechos en el contexto nacional también son esenciales para promover el entendimiento y la convivencia entre diferentes grupos de población.

771. Recientemente se han logrado progresos en países de todas las regiones con la adopción de nuevas disposiciones legislativas que protegen los derechos de las comunidades indígenas y promueven la igualdad de oportunidades de esas comunidades ¹⁹¹². Muy recientemente, el *Congo* adoptó una ley de gran alcance sobre la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas por la que se prohíben todas las formas de discriminación contra los pueblos indígenas en razón del origen social o la identidad indígena ¹⁹¹³. También es necesario que la legislación se aplique en la práctica, y en algunos países persisten graves problemas en particular respecto de las formas indígenas de utilización y titularidad de las tierras en particular ¹⁹¹⁴.

772. La Comisión alienta con firmeza a los países a que evalúen la situación de empleo y ocupación de todos los grupos étnicos que habitan dentro de sus fronteras, en particular

¹⁹⁰⁷ Véase Estudio General de 1988, párr. 35.

¹⁹⁰⁸ Además, tienen acceso limitado a la educación y la formación en todos los niveles, y un elevado porcentaje de ellas están desempleadas. Cuando buscan empleo fuera de sus comunidades son más vulnerables al abuso y al acoso sexual, y más propensas a ser víctimas de trata. Véanse *Guatemala* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Paraguay* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁹⁰⁹ Véase *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010.

¹⁹¹⁰ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), *art. 22*.

¹⁹¹¹ Véase *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010.

¹⁹¹² Por ejemplo, *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2000 (Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, núm. 8371 de 1997); *Nicaragua* – CEACR, observación, 2006 (decreto núm. 3584 sobre el Reglamento al estatuto de autonomía de las regiones de la costa Atlántica de *Nicaragua*, adoptado en virtud de la Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica).

¹⁹¹³ Ley núm. 5-2011, de 25 de febrero de 2011, sobre la Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas. La ley también contiene disposiciones sobre los derechos culturales, el derecho a la educación y el trabajo sin discriminación, y garantiza los derechos colectivos e individuales a la propiedad, posesión, acceso y utilización de la tierra y los recursos naturales que ocupan o que utilizan para su subsistencia, así como a la atención sanitaria y al trabajo.

¹⁹¹⁴ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *El Salvador* – CEACR, observaciones, 2010 y 2011.

los pueblos indígenas, así como el grado de discriminación a que están sujetos, y a que faciliten dicha información en sus memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución. La Comisión recuerda que el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) proporciona elementos importantes para hacer frente a la discriminación contra los pueblos indígenas y tribales y garantizar su igualdad de oportunidades y de trato. La Comisión considera que la ratificación de este Convenio constituye un avance en la consecución de los objetivos enunciados en el Convenio núm. 111 ¹⁹¹⁵.

El pueblo romaní

773. Combatir la discriminación contra los romaníes y promover la igualdad de oportunidades de ese pueblo en el empleo y la educación son preocupaciones recurrentes en casi todos los países europeos. La población romaní se enfrenta a discriminación en las prácticas de contratación, altos niveles de desempleo, bajos resultados académicos, acceso limitado a la educación de calidad, y empleos poco calificados, independientemente del nivel educativo ¹⁹¹⁶. La discriminación a la que se enfrenta el pueblo romaní es sintomática de la discriminación que afecta a otros grupos en diferentes regiones. Esa discriminación se ve a menudo exacerbada por las actitudes negativas vinculadas a estereotipos y prejuicios profundamente arraigados sobre las capacidades y las preferencias ¹⁹¹⁷. La segregación de los alumnos romaníes, causa del bajo nivel educativo de esta comunidad, lo que a su vez limita su acceso al empleo, es particularmente problemática, aunque se han observado adelantos en esa esfera ¹⁹¹⁸. Con miras a abordar el problema de la segregación de los romaníes en la educación, algunos países han incluido el motivo de la «segregación» en sus leyes de lucha contra la discriminación ¹⁹¹⁹. A ese respecto, la Comisión señala la necesidad de tomar medidas concretas y efectivas para promover y lograr la igualdad de oportunidades con respecto al acceso a la educación, incluida la educación preescolar de los niños romaníes, sin discriminación alguna ¹⁹²⁰.

774. Algunas iniciativas regionales financiadas por la Unión Europea, así como el Decenio de la Inclusión Romaní 2005-2015, decretado por el Consejo de Europa, han dado un nuevo impulso al reconocimiento de la necesidad de medidas específicas destinadas a integrar a los romaníes y combatir la discriminación contra ellos, en particular en el empleo y la educación ¹⁹²¹. La Comisión tomó nota de los progresos en la

¹⁹¹⁵ Véanse *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2012; *Chile* – CEACR, observación, 2009; *Nicaragua* – CEACR, solicitud directa, 2012.

¹⁹¹⁶ Véanse, por ejemplo, *Croacia* – CEACR, observación, 2011; *República Checa* – CEACR, observaciones, 2003, 2008, 2009 y 2012, y *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁹¹⁷ *República Checa* – CEACR, observación, 2004; *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2011, e *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁹¹⁸ Véase, por ejemplo, *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2012; y *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2012. Véase también *D. H. c. República Checa* (App. núm. 57325/00, 2007-XII Eur. Ct. H.R.); el Tribunal Europeo de Derechos Humanos constató que los niños sufrían segregación por motivos raciales en el sistema educativo nacional.

¹⁹¹⁹ *Bulgaria*, Ley de Protección contra la Discriminación; *Hungría*, Ley CXXV de 2003 sobre Igualdad de Trato y Promoción de la Igualdad de Oportunidades.

¹⁹²⁰ Véase *Croacia* – CEACR, observación, 2010.

¹⁹²¹ El 19 de mayo de 2011, el Consejo de la Unión Europea también adoptó las conclusiones relativas al «Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020», e invitó a los Estados miembros a determinar los factores que caracterizan la concentración territorial de los grupos marginados y desfavorecidos, incluidos los gitanos; a impulsar la integración social y económica de los romaníes, y a fomentar un cambio positivo en la actitud hacia la población gitana concienciando más a la población con respecto a la cultura e identidad gitanas y combatiendo los estereotipos, la xenofobia y el racismo.

adopción de planes de acción y estrategias dirigidas específicamente a las comunidades romaníes en la mayoría de países de Europa, por ejemplo, en *Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Montenegro, Portugal y Rumania* ¹⁹²². Las medidas adoptadas van desde la mejora del acceso a la formación profesional y la educación, en particular para los niños romaníes, a la sensibilización, la acción afirmativa y los programas específicos de empleo, pasando por la adopción de medidas legislativas concretas. En *Eslovenia*, por ejemplo, la ley sobre la comunidad romaní define los derechos de esta comunidad y establece que el Estado debe crear las condiciones necesarias para la inclusión de los miembros de la comunidad romaní en el sistema educativo y el mercado laboral ¹⁹²³. En algunos países, se considera que medidas tales como la formación específica en aptitudes lingüísticas han ayudado a eliminar obstáculos que frenaban el acceso de los romaníes a la educación, el empleo y la ocupación ¹⁹²⁴. Si bien esas medidas son importantes, la Comisión estima que también es necesario adoptar medidas para mejorar el acceso de los romaníes a la educación en todos los niveles, incluida la educación en su lengua materna ¹⁹²⁵. Cuando los romaníes opten por el trabajo por cuenta propia, deberían tener acceso a las mismas oportunidades para ejercer la ocupación que hayan elegido. El progreso alcanzado a través de las políticas y programas para la inclusión de los romaníes, y para combatir la discriminación contra ellos, no deberá sufrir un retroceso como resultado de la crisis económica y de las medidas de austeridad adoptadas ¹⁹²⁶.

775. También se necesitan medidas proactivas para analizar y abordar, en colaboración con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, la situación de los distintos grupos en el mercado laboral, y para mejorar el conocimiento y la sensibilización entre las minorías étnicas y nacionales acerca de la lucha contra la discriminación, la legislación conexas y los mecanismos y procedimientos para su ejecución ¹⁹²⁷. Las políticas destinadas a combatir la discriminación contra los romaníes no pueden ser eficaces sin tomar medidas encaminadas a eliminar los estereotipos y prejuicios en cuanto a las capacidades y preferencias de los romaníes y promover el respeto y la tolerancia entre todos los sectores de la población ¹⁹²⁸, las cuales deberían aplicarse sin demora. Es fundamental que se realice un seguimiento periódico de los resultados obtenidos y los progresos realizados. Sin embargo, la Comisión observa que a pesar del aumento de las medidas dirigidas a la población romaní, en general no se facilita información sobre el impacto de las mismas. Por consiguiente, la Comisión celebra el hecho de que en algunos países se hayan adoptado medidas específicas, incluyendo la

¹⁹²² Véanse por ejemplo, *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2012; *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Bulgaria* – CEACR, observación, 2007; *Croacia* – CEACR, observación, 2011; *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Letonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Portugal* – CEACR, solicitud directa, 2012; *Rumania* – CEACR, observación, 2006.

¹⁹²³ Véase *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁹²⁴ Véanse *Lituania* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *República de Moldova* – CEACR, solicitudes directas, 2010 y 2011.

¹⁹²⁵ Véase *Rumania* – CEACR, observación, 2008.

¹⁹²⁶ Véase *República Checa* – CEACR, observación, 2012.

¹⁹²⁷ Véase, por ejemplo, *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁹²⁸ Véanse *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Rumania* – CEACR, observación, 2008.

creación de estructuras especializadas para controlar la aplicación y los progresos realizados e informar al respecto en el marco de las estrategias y planes nacionales¹⁹²⁹.

Trabajadores migrantes

776. En algunos países, las personas pertenecientes a las minorías raciales y étnicas son principalmente trabajadores extranjeros, inmigrantes o descendientes de inmigrantes. Aunque el *artículo 1, 1), a)*, del Convenio no hace referencia específica a la «nacionalidad», tanto los nacionales como los no nacionales deberían estar protegidos contra la discriminación por los motivos previstos en el Convenio. Los trabajadores migrantes son particularmente vulnerables a los prejuicios y las diferencias de trato en el mercado laboral por motivos tales como la raza, el color y la ascendencia nacional, que a menudo están interrelacionados con otros motivos como el género y la religión. La intersección entre migración y discriminación debe abordarse en el contexto del Convenio. ***Los gobiernos deben formular y seguir una política nacional de igualdad que cubra a todos los trabajadores incluyendo a los migrantes, con el fin de eliminar la discriminación contra ellos sobre la base de todos los motivos enumerados en el Convenio***¹⁹³⁰.

777. En algunos países, las garantías constitucionales relativas a la igualdad o la no discriminación sólo son aplicables a los nacionales¹⁹³¹. En ausencia de otras disposiciones legislativas pertinentes que protejan a los no nacionales de la discriminación en el empleo y la ocupación, deben adoptarse medidas concretas para proteger a esos trabajadores en la práctica contra la discriminación por los motivos enumerados en el Convenio. En la mayoría de los casos, es necesario garantizar que los no nacionales estén cubiertos por las cláusulas relativas a la no discriminación y la igualdad en la legislación laboral o de otra índole. La Comisión ha subrayado la importancia de ofrecer una protección legal efectiva, y de promover y hacer aplicar la legislación pertinente a fin de asegurar que los trabajadores migrantes no sufran discriminación y abusos¹⁹³².

778. La especial vulnerabilidad de los trabajadores migrantes en situación irregular a ser objeto de discriminación, sobre todo respecto de las condiciones de trabajo, en particular los salarios y las cuestiones relacionadas con la salud y seguridad en el trabajo, así como las lesiones en el lugar de trabajo, es un aspecto que suscita preocupación y debe ser abordado¹⁹³³. La Comisión recuerda que en virtud del Convenio todos los trabajadores migrantes, incluidos aquellos en situación irregular, deben estar protegidos contra la discriminación en el empleo por los motivos enumerados en el *artículo 1, 1), a)*¹⁹³⁴.

¹⁹²⁹ Véanse *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Bulgaria* – CEACR, observación y solicitud directa, 2012; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2011 y *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2012.

¹⁹³⁰ Véase *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2009.

¹⁹³¹ Véanse *Etiopía* – CEACR, observación, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2009, y *Swazilandia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁹³² Véanse *Bahrein* – CEACR, observación, 2010, y *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2010.

¹⁹³³ Véase *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010, que toma nota de la decisión del Tribunal Laboral de Johannesburgo de marzo de 2008 en la que se pone de relieve que los trabajadores migrantes en situación irregular tienen derecho a prácticas laborales justas según lo dispuesto en la Constitución y en las medidas de protección previstas en la Ley de Relaciones Laborales. En cuanto a las indemnizaciones por lesiones en el lugar de trabajo, la Comisión también se refiere al Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19). (A este respecto, véase también *Tailandia*, observación, 2012 (Convenio núm. 19).)

¹⁹³⁴ Véanse *Argentina* – CEACR, observación, 2011; *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011; *España* – CEACR, observación, 2002; *Francia* (Guyana Francesa) – CEACR, solicitud directa, 2011, e *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

779. También habría que velar por que la legislación y las políticas de migración, así como su implementación, no den lugar a discriminación contra los trabajadores migrantes por motivos de raza, color o ascendencia nacional ¹⁹³⁵. La Comisión ha observado obstáculos concretos a la aplicación del Convenio por lo que respecta a determinadas leyes y reglamentos que regulan el empleo de trabajadores extranjeros. Entre ellos cabe citar determinados sistemas de permisos de empleo y sistemas de patrocinio que limitan estrictamente las posibilidades, para los trabajadores, de cambiar de puesto de trabajo, empleador o patrocinador. La Comisión considera que cuando un sistema de empleo de trabajadores migrantes pone en situación de vulnerabilidad a esos trabajadores y proporciona a los empleadores la oportunidad de ejercer poderes desproporcionados sobre ellos, esto puede conducir a discriminación por los motivos establecidos en el Convenio ¹⁹³⁶. Es esencial que en los sistemas de empleo, los trabajadores migrantes gocen de la protección prevista en el Convenio, tanto en la legislación como en la práctica. Especialmente en los países donde los trabajadores migrantes constituyen una proporción considerable, y a veces la mayoría de la población activa, es importante que la legislación aplicable específicamente a esta categoría de trabajadores, incluyendo los sistemas de patrocinio, sea objeto de una evaluación continua. La Comisión considera que el hecho de ofrecer un margen de flexibilidad a los trabajadores migrantes para cambiar de empleador o de lugar de trabajo ayuda a evitar situaciones en las que esos trabajadores son particularmente vulnerables a la discriminación y el abuso ¹⁹³⁷. En ese contexto es fundamental proporcionar protección jurídica a los trabajadores migrantes contra la discriminación y facilitarles el acceso a mecanismos adecuados y eficaces de solución de conflictos ¹⁹³⁸. El temor a las represalias del empleador, en particular, a la terminación o la no renovación del contrato, es un aspecto que debe abordarse a través de una inspección del trabajo eficaz y facilitando a los trabajadores migrantes acceso a los recursos legales, en particular a procedimientos de presentación de quejas accesibles y expeditivos ¹⁹³⁹.

780. Los trabajadores domésticos migrantes, especialmente las mujeres, han resultado particularmente afectados por la falta de protección jurídica contra la discriminación basada en los motivos previstos en el Convenio y por los sistemas restrictivos de patrocinio ¹⁹⁴⁰. Se han tomado algunas medidas positivas para abordar la situación de los trabajadores domésticos migrantes, entre otras, campañas de formación e información, revisión de los sistemas de patrocinio, adopción de normas especiales que regulan sus condiciones de trabajo, modelos de contratos de empleo ¹⁹⁴¹, y fortalecimiento de los mecanismos de presentación de quejas ¹⁹⁴².

¹⁹³⁵ Véase, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011.

¹⁹³⁶ Véanse por ejemplo, *Bahrein* – CEACR, observación, 2009; *República de Corea* – CEACR, observación, 2009; *Kuwait* – CEACR, observación, 2011, y véase también Parte III sobre Trabajo Forzoso, párrafo 295.

¹⁹³⁷ Véase, por ejemplo, *República de Corea* – CEACR, observación, 2009.

¹⁹³⁸ Véanse, por ejemplo *Arabia Saudita* – CEACR, observaciones, 2007 y 2009; *Kuwait* – CEACR, observación, 2011, y *Qatar* – CEACR, observación, 2009, véanse párrs. 872 a 886.

¹⁹³⁹ Véanse, por ejemplo, *República de Corea* – CEACR, observación, 2009, y *Qatar* – CEACR, observación, 2009.

¹⁹⁴⁰ Véanse, por ejemplo, *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2009; *Bahrein* – CEACR, observación, 2009; *República de Corea* – CEACR, observación, 2009; *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Kuwait*, observaciones, 2009 y 2011, y *Qatar* – CEACR, observación, 2008.

¹⁹⁴¹ Véanse, por ejemplo, *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Libano* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁹⁴² Véase también más adelante párrs. 795 a 797 (trabajadores domésticos).

781. La aplicación del Convenio a los trabajadores migrantes también plantea dificultades en el contexto de las restricciones a su empleo legal en determinadas categorías de trabajo, o cuando se da prioridad a los residentes en materia de contratación y conservación del empleo. La aplicación práctica de la legislación no debería conducir a una discriminación indirecta contra los trabajadores migrantes y los no nacionales, por las razones enunciadas en el Convenio, con respecto a la contratación y la seguridad en el empleo ¹⁹⁴³.

La discriminación por motivos de sexo y la igualdad de género

782. En virtud del Convenio, la discriminación por motivos de sexo incluye distinciones basadas en características biológicas, así como diferencias de trato en razón de funciones y responsabilidades que la sociedad atribuye a determinado sexo (género). Las funciones y responsabilidades atribuidas a cada género están condicionadas por la edad, la raza, la clase social, el origen étnico y la religión, así como por el entorno geográfico, económico y político. En años recientes, el concepto de género ¹⁹⁴⁴ ha sido incluido en la legislación de varios países, entre ellos *Estado Plurinacional de Bolivia, Burundi, Comoras, Fiji, Finlandia, Letonia, Federación de Rusia, Rwanda, Serbia, Seychelles y Suecia* ¹⁹⁴⁵, como un motivo prohibido de discriminación en el empleo, así como, en ese contexto, en estrategias legislativas de amplio alcance para subsanar la discriminación por motivos de género en todos los ámbitos de la sociedad ¹⁹⁴⁶.

783. La protección contra la discriminación se aplica tanto a hombres como a mujeres, si bien se constatan desigualdades considerables en detrimento de las mujeres, tanto de jure como de facto. Pese a la exigencia del Convenio de derogar las disposiciones legislativas discriminatorias ¹⁹⁴⁷, las leyes que discriminan directa o indirectamente a las mujeres aún no han sido relegadas al pasado. Las mujeres son mucho más numerosas en los empleos informales y atípicos incluyendo los trabajos a tiempo parcial, tienen que hacer frente a mayores obstáculos para acceder a puestos de responsabilidad y continúan asumiendo la mayor parte de las responsabilidades familiares. Los estereotipos sobre las aspiraciones y capacidades de las mujeres, así como sobre sus aptitudes para realizar ciertos trabajos o su interés o capacidad para llevar a cabo trabajos a tiempo completo siguen provocando la segregación de

¹⁹⁴³ Véanse, por ejemplo, *Argentina* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁹⁴⁴ El uso del concepto de «género» como variable socioeconómica para analizar las funciones, las responsabilidades, las limitaciones, las oportunidades y las necesidades de los hombres y las mujeres, es un componente esencial en la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en virtud del Convenio.

¹⁹⁴⁵ *Estado Plurinacional de Bolivia*, decreto supremo núm. 0213, de 2009; *Burundi*, Ley núm. 1/28, de 2006, relativa a la Situación General de los Funcionarios Públicos; *Comoras*, Estatuto de la Administración Pública (ley núm. 04-006/A.U., de 2004); *Finlandia*, Ley Antidiscriminación, de 2004; *Letonia*, Código del Trabajo, de 2002; *Federación de Rusia*, Código del Trabajo, de 2001; *Rwanda*, Ley núm. 59/2008 relativa a la Prevención y Sanción de la Violencia de Género; *Serbia*, Ley sobre la Prohibición de la Discriminación, de 2009; *Seychelles*, Ley del Empleo (enmienda), de 2006; *Suecia*, Ley de Prohibición de la Discriminación, de 2003.

¹⁹⁴⁶ Por ejemplo, República de *Azerbaiyán*, Ley sobre las Garantías Relativas a la Igualdad de Género, de 2006; *Bosnia y Herzegovina*, Ley sobre la Igualdad de Género, de 2003; *Croacia*, Ley sobre la Igualdad de Género, de 2008; *Islandia*, Ley núm. 10/2008 sobre la Igualdad Jurídica y de Derechos entre Hombres y Mujeres; *Montenegro*, Ley sobre la Igualdad de Género, de 2007; *Filipinas*, Carta Magna de las Mujeres (ley núm. 9710); *Tayikistán*, Ley núm. 89 sobre Garantías Estatales para la Igualdad entre Hombres y Mujeres e Igualdad de Oportunidades para el Cumplimiento de Estas Garantías, de 2005; *Viet Nam*, Ley núm. 73/2006/QH11 sobre Igualdad de Género, y *Zambia*, Ley de Potenciación Económica de los Ciudadanos, de 2006.

¹⁹⁴⁷ Art. 3, b).

hombres y mujeres en la educación y la formación y, por consiguiente, también en el mercado de trabajo¹⁹⁴⁸.*Embarazo y maternidad*

784. Las distinciones en el empleo y la ocupación por causa de embarazo o maternidad son discriminatorias¹⁹⁴⁹, puesto que por definición afectan únicamente a las mujeres. Con miras a mejorar la protección en este ámbito, la mayoría de los países europeos, además de países como *Afganistán, Australia, China, Fiji, Gambia, Mauricio, y Sudáfrica* han incluido el embarazo y la maternidad (o el parto) entre los motivos de discriminación prohibidos en la legislación nacional¹⁹⁵⁰. Otros países, en particular en América Latina, han adoptado disposiciones legislativas en virtud de las cuales se prohíbe explícitamente el requisito de someterse a una prueba de embarazo como condición para obtener un empleo¹⁹⁵¹. Pese a tales avances en materia legislativa, persisten las prácticas discriminatorias relacionadas con el embarazo o la maternidad, y se han vinculado en particular con el despido o la denegación de la reincorporación al trabajo después de un período de baja por maternidad¹⁹⁵², el recurso a contratos temporales para discriminar a las mujeres embarazadas¹⁹⁵³, o las pruebas de embarazo obligatorias¹⁹⁵⁴. Con el fin de luchar efectivamente contra la discriminación por motivos de embarazo o maternidad, la Comisión ha pedido a los gobiernos correspondientes que adopten medidas específicas en colaboración con los interlocutores sociales¹⁹⁵⁵. El Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) reconoce que la protección de la maternidad es un requisito para la igualdad de género y la no discriminación en el empleo y la ocupación. La Comisión considera que la ratificación del Convenio núm. 183 constituye un avance importante hacia la consecución del objetivo más general de garantizar la igualdad de género en el empleo y la ocupación, consagrado en el Convenio núm. 111¹⁹⁵⁶.

¹⁹⁴⁸ Véase *Arabia Saudita*, observaciones de 1997, 2000, 2001, 2004 y 2006: durante años, la Comisión expresó preocupación por el hecho de que, en virtud del art. 160 del Código de Trabajo, los hombres y las mujeres no podían encontrarse juntos en los lugares de trabajo [...] lo que podría provocar segregación profesional *de facto* por motivos de sexo. Si bien el art. 160 fue derogado, el Código del Trabajo aún contiene una disposición en virtud de la cual «las mujeres deberán trabajar en todos los ámbitos convenientes para su naturaleza» y se prohíbe emplear a mujeres en trabajos o industrias peligrosos.

¹⁹⁴⁹ En la medida en que no constituyen medidas de protección en el sentido del art. 5 del Convenio: véanse párrs. 836 a 840.

¹⁹⁵⁰ *Afganistán*, Código del Trabajo, de 2007; *Australia*, Ley sobre Trabajo Equitativo, de 2009; *China*, Ley de Promoción del Empleo, de 2007, y Ley sobre el Contrato de Trabajo, de 2008; *Fiji*, Ley sobre Relaciones de Trabajo, de 2007; *Gambia*, Ley del Trabajo, de 2007; *Mauricio*, Ley sobre Derechos en Materia de Empleo, de 2008; *Sudáfrica*, Ley sobre Igualdad en el Empleo, de 1998.

¹⁹⁵¹ Véanse, por ejemplo, *Chile*, ley núm. 19591, de 1998; *Honduras*, Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, de 2000.

¹⁹⁵² Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, observación, 2010; *Bélgica* – CEACR, solicitudes directas, 2009 y 2011; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Israel* – CEACR, solicitud directa, 2011. En cuanto a *Bélgica*, la Comisión expresó preocupación ante el aumento del número de litigios sobre discriminación vinculada a motivos de embarazo, parto y maternidad, a menudo debida a la falta de información sobre la legislación entre las mujeres embarazadas y entre los trabajadores y los empleadores en general.

¹⁹⁵³ Véase *Panamá* – CEACR, observación, 2010.

¹⁹⁵⁴ Véanse, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011; *Guatemala* – CEACR, observación, 2010.

¹⁹⁵⁵ Véanse, por ejemplo, *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guatemala* – CEACR, observación 2011.

¹⁹⁵⁶ Véase, por ejemplo, *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2011.

Trabajadores con responsabilidades familiares

785. Las medidas legislativas, o de otra índole, destinadas a respaldar a los trabajadores con responsabilidades familiares son esenciales para promover la igualdad de género en el empleo y la ocupación y constituyen un «complemento inevitable de los principios de igualdad ya consagrados»¹⁹⁵⁷. Con objeto de promover la igualdad de género, varios países han incluido las responsabilidades familiares como motivo de discriminación prohibido en la legislación nacional¹⁹⁵⁸. Otros países han adoptado disposiciones legislativas destinadas a apoyar a los trabajadores con responsabilidades familiares¹⁹⁵⁹, que indiquen mejoras específicas relacionadas con los derechos a prestaciones de maternidad, prestaciones de paternidad y licencias para el cuidado de los hijos¹⁹⁶⁰, la ordenación del tiempo de trabajo, el deber de los empleadores de facilitar la conciliación del trabajo y la vida familiar para los asalariados con responsabilidades familiares¹⁹⁶¹, o bien una mejor protección para los trabajadores a tiempo parcial¹⁹⁶², muchos de los cuales son mujeres. En *Letonia*, en virtud de las enmiendas a la legislación laboral, cualquier trato menos favorable debido a la concesión de licencias prenatales o por maternidad, o bien, de permisos por paternidad es considerado discriminación directa¹⁹⁶³. En *Pakistán*, el Plan Nacional para la Reforma en Materia de Género prevé medidas para incrementar el número de mujeres que trabajan en el sector público, entre otras cosas mediante mejoras de las instalaciones de oficina¹⁹⁶⁴ para dotarlas de sanitarios y guarderías. Asimismo, en varios convenios colectivos se prevén licencias de maternidad y paternidad o se tratan cuestiones relativas a la conciliación de la vida laboral y la vida familiar.

786. No obstante, cuando la legislación, los convenios colectivos u otras medidas reflejan el supuesto de que la responsabilidad del cuidado familiar recae principalmente en la mujer o excluyen a los hombres de determinados derechos y prestaciones¹⁹⁶⁵, están

¹⁹⁵⁷ *Trabajadores con responsabilidades familiares*, Estudio General de las memorias sobre el Convenio (núm. 156) y la Recomendación (núm. 165) sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, Informe III (Parte 4B), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1993, párr. 266.

¹⁹⁵⁸ Véanse *Australia*, Ley sobre Trabajo Equitativo, de 2009; *Fiji*, Ley sobre Relaciones de Trabajo, de 2007; *Malta*, Ley sobre Igualdad entre Hombres y Mujeres, de 2003; *Namibia*, Ley del Trabajo, de 2007; *Rumania*, Código del Trabajo, de 2003; *Rwanda*, Ley núm. 13/2009 sobre Regulación del Trabajo.

¹⁹⁵⁹ Véanse *República Checa*, ley núm. 115/2000 por la que se enmendó el Código del Trabajo; *Finlandia*, Ley sobre los Contratos de Trabajo, de 2001; *Islandia*, Ley de Prohibición de la Terminación de la Relación de Trabajo por Responsabilidades Familiares, núm. 27/2000.

¹⁹⁶⁰ Véanse *Afganistán*, Código del Trabajo, de 2007; *Armenia*, Código del Trabajo, de 2004; *Australia*, Ley sobre la Licencia Parental Remunerada, de 2010; *Alemania*, Ley sobre el Tiempo para el Cuidado de los Hijos, de 2008, y Ley sobre el Cuidado de los Hijos, de 2008; *Islandia*, Ley núm. 95/2000 sobre la Licencia por Maternidad o Paternidad y la Licencia Parental; *Tayikistán*, Ley núm. 89 de 2005 sobre Garantías Estatales para la Igualdad entre Hombres y Mujeres e Igualdad de Oportunidades para Ambos y el Cumplimiento de Estas Garantías.

¹⁹⁶¹ Véase *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2010: art. 161, 2), de la Ley de Relaciones Laborales, de 2005.

¹⁹⁶² Véase *República de Corea* – CEACR, observaciones de 2008 y 2009 relativas a la Ley sobre Protección de los Asalariados con Contratos de Duración Determinada y de Tiempo Parcial en la que se prohíbe el trato discriminatorio de esos trabajadores en relación con su situación contractual.

¹⁹⁶³ *Letonia* – CEACR, solicitud directa 2011 (Ley de Trabajo de 2001, enmienda de marzo de 2010).

¹⁹⁶⁴ *Pakistán* – CEACR, observación, 2011.

¹⁹⁶⁵ Véanse *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Bahrein* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Turkmenistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

reforzando y perpetuando estereotipos relativos a las funciones que las mujeres y los hombres desempeñan en la familia y en la sociedad. La Comisión considera que, para alcanzar el objetivo del Convenio, las medidas destinadas a apoyar a los trabajadores con responsabilidades familiares deben aplicarse a hombres y mujeres en pie de igualdad¹⁹⁶⁶. El Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) ofrece orientación importante sobre medidas destinadas a erradicar la discriminación como consecuencia de las responsabilidades familiares y a asistir a los trabajadores con responsabilidades de esa índole con el fin de promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, y entre los trabajadores con responsabilidades familiares y los demás trabajadores.

Leyes que rigen las relaciones personales y familiares

787. Las leyes sobre relaciones personales y familiares que todavía no disponen la igualdad de derechos entre hombres y mujeres continúan afectando el disfrute de la igualdad en el trabajo y el empleo, especialmente aquellas que autorizan al marido a oponerse a que su esposa trabaje fuera del hogar, o que requieren que las mujeres obtengan el permiso de sus maridos antes de aceptar ciertos empleos. Las distinciones basadas en el estado civil, la situación matrimonial o, más específicamente, la situación familiar (en particular en lo relativo a las responsabilidades por personas a cargo) son contrarias al Convenio cuando dan lugar a la imposición de un requisito o condición a personas de determinado sexo que no se impondría a personas del otro sexo¹⁹⁶⁷. La protección contra la discriminación que otorga el Convenio es aplicable a ambos sexos por igual, y la adopción de leyes nacionales que garanticen la igualdad de derechos y responsabilidades entre hombres y mujeres constituye un paso importante hacia la consecución de la igualdad en la sociedad. Por ejemplo, la Comisión consideró que la adopción de disposiciones legislativas en *Marruecos* mediante las que se garantiza la igualdad de derechos y responsabilidades entre el hombre y la mujer en el seno de la familia y se pone término a ciertas restricciones impuestas en el antiguo Código de la Condición Jurídica de la Persona (Moudawa) constituye una herramienta legislativa a través de la cual se crea un nuevo entorno que debería ser propicio a la realización de progresos más rápidos en materia de igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación¹⁹⁶⁸. En *Lesotho* también se lograron avances importantes a través de la adopción de la Ley sobre la Capacidad Jurídica de las Personas Casadas, 2006, que «deroga el derecho común inglés, el derecho consuetudinario y toda otra norma sobre el matrimonio conforme a la cual el esposo adquiere potestades sobre la persona y propiedad de su mujer»¹⁹⁶⁹.

¹⁹⁶⁶ Véanse *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Turkmenistán* – CEACR, solicitud directa, 2011 y *Uzbekistán* – CEACR, solicitud directa, 2010. Véase también *Rumania* – CEACR, solicitud directa, 2011: la Comisión tomó nota de que en los convenios colectivos de la industria minera (art. 7, 12)) y de la industria de fabricación de automóviles (art. 126) se estipula que las mujeres que tengan a su cargo a hijos menores de 6 años tendrán derecho a trabajar a tiempo parcial cuando no tengan acceso a una guardería o jardín de infantes, y que al calcular la antigüedad en el trabajo habrá de considerarse que han trabajado a tiempo completo durante esos períodos. Varios convenios colectivos contienen disposiciones mediante las que se garantiza a las mujeres el derecho a horarios de trabajo reducidos para cuidar de los hijos, así como el derecho a días de licencia adicionales para ocuparse de ellos cuando enferman. Los hombres únicamente podrán gozar de estos derechos en caso de que la madre haya fallecido.

¹⁹⁶⁷ La Comisión señaló la incompatibilidad con el Convenio de las leyes que otorgan a los maridos la posibilidad de impedir a sus esposas ejercer determinada ocupación en *Camerún* – CEACR, observación, 2010; *Chad* – CEACR, observación, 2009; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2009; *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Gabón* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹⁹⁶⁸ *Marruecos* – CEACR, observación, 2005: Código de la Familia, de 2004.

¹⁹⁶⁹ *Lesotho* – CEACR, observación, 2010.

Exclusiones de determinados empleos

788. En algunas ocasiones, la Comisión expresó preocupación respecto de leyes y prácticas discriminatorias mediante las que se limita la contratación de mujeres en el poder judicial¹⁹⁷⁰ y las fuerzas policiales¹⁹⁷¹ entre otros, y por las condiciones de servicio que se les aplican. La Comisión también consideró que las disposiciones jurídicas en las que se establecen requisitos comunes de estatura o de aptitud física para la admisión en la Academia de Policía pueden conducir a discriminación indirecta contra las mujeres¹⁹⁷². La discriminación por motivos de sexo en los anuncios de vacantes¹⁹⁷³, las restricciones por motivos de edad para la contratación de mujeres¹⁹⁷⁴ y la falta de disposiciones legislativas que prohíban la discriminación contra las mujeres en la contratación siguen suscitando preocupación¹⁹⁷⁵. ***Las mujeres deben tener derecho a ejercer libremente cualquier empleo o profesión, y la Comisión señala que las exclusiones o preferencias respecto de un empleo determinado en el contexto del artículo 1, 2), del Convenio deben determinarse de forma objetiva sin recurrir a estereotipos o prejuicios negativos sobre las funciones de los hombres y de las mujeres***¹⁹⁷⁶.

Acoso sexual

789. ***El acoso sexual menoscaba la igualdad en el trabajo, al atentar contra la integridad, la dignidad y el bienestar de los trabajadores. Daña a la empresa porque debilita las bases sobre las cuales las relaciones laborales son construidas y perjudica la productividad***¹⁹⁷⁷. ***A lo largo de los años, la Comisión ha expresado de forma reiterada la opinión de que el acoso sexual, que constituye una manifestación grave de la discriminación por motivos de sexo y una violación de los derechos humanos, debe abordarse en el contexto del Convenio. En vista de la gravedad del acoso sexual y de las repercusiones severas de esta práctica, la Comisión recuerda su observación general en la que hizo hincapié en la importancia de adoptar medidas efectivas para impedir y prohibir el acoso sexual en el trabajo***¹⁹⁷⁸. ***Tales medidas deberían afrontar tanto el acoso sexual que se asimila a un chantaje (quid pro quo) como el acoso sexual***

¹⁹⁷⁰ Véanse *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kuwait* – CEACR, observación, 2011; *República Islámica del Irán* – CEACR, observación, 2011.

¹⁹⁷¹ Véase *Nigeria* – CEACR, observación, 2011.

¹⁹⁷² Véase *Grecia* – CEACR, observación, 2009 (decreto presidencial núm. 90, de 7 de abril de 2003).

¹⁹⁷³ Véanse *Camboya* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *Qatar* – CEACR, observación, 2009: la Comisión recordó que las presunciones basadas en estereotipos sobre las capacidades y la «idoneidad» de la mujer para determinados trabajos contribuyen a la discriminación en la contratación.

¹⁹⁷⁴ Véanse *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *República Islámica del Irán* – CEACR, observación, 2011.

¹⁹⁷⁵ *Filipinas* – CEACR, observación, 2008.

¹⁹⁷⁶ Véanse, por ejemplo, *Comoras* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011; *Grecia* – CEACR, observación, 2001; *Irlanda* – CEACR, observación, 2009; *República Islámica del Irán* – CEACR, observación, 2011; *Nigeria* – CEACR, observación, 2011; *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2009. Véanse también párrs. 838 a 840 *infra*.

¹⁹⁷⁷ CEACR – Observación general, 2003, Convenio núm. 111, pág. 504.

¹⁹⁷⁸ *Ibid.*, págs. 504-505.

resultante de un ambiente hostil en el trabajo, y en la observación general de la Comisión se brinda orientación adicional al respecto¹⁹⁷⁹.

790. Se han logrado avances en varios países a través de la adopción de medidas legislativas relativas al acoso sexual en el empleo y la ocupación. Por ejemplo, *República Dominicana, Honduras, México, Namibia y Timor-Leste*¹⁹⁸⁰ han incorporado disposiciones en sus respectivos códigos del trabajo, mientras que otros países, como *Costa Rica, Filipinas, Israel, Perú, Rwanda, Sudáfrica y Uruguay* han adoptado disposiciones legislativas específicas sobre el acoso sexual¹⁹⁸¹. No obstante, algunos gobiernos sostienen que el acoso sexual no forma parte de la cultura, las tradiciones o la práctica del país, como demuestra el hecho de que no se hayan presentado quejas al respecto¹⁹⁸². La Comisión recuerda que la ausencia de quejas relativas al acoso sexual no necesariamente significa que esta forma de discriminación sexual no exista; más bien podría reflejar la falta de un marco legal apropiado y una falta de conciencia, comprensión o reconocimiento por parte de los responsables gubernamentales, los trabajadores, los empleadores y sus respectivas organizaciones en cuanto a esta forma de discriminación sexual, así como la falta de acceso o el carácter inadecuado de los mecanismos y medios de reparación, o bien el miedo a represalias.

791. Aún persisten algunos vacíos jurídicos específicos relativos a la prevención y la protección efectivas contra el acoso sexual. Si bien muchas leyes contemplan tanto el acoso sexual *quid pro quo* como el ambiente de trabajo hostil como elementos constitutivos del acoso sexual, como sucede en *Austria*¹⁹⁸³ y *Timor-Leste*, algunas leyes sobre acoso sexual carecen de definiciones claras¹⁹⁸⁴, o bien no toman en consideración uno de estos dos elementos del acoso sexual¹⁹⁸⁵. Al respecto, la Comisión considera que, de no contarse con una definición y una prohibición claras tanto del acoso sexual *quid pro quo* como del derivado de un ambiente de trabajo hostil, no podrá afirmarse que la legislación aborda efectiva e indiscutiblemente todas las formas de acoso sexual¹⁹⁸⁶.

¹⁹⁷⁹ *Ibid.*, pág. 504: las definiciones del acoso sexual contienen los siguientes elementos clave: 1) (*quid pro quo*) cualquier comportamiento verbal, no verbal o físico de naturaleza sexual u otro comportamiento basado en el sexo, que afecta la dignidad de las mujeres y de los hombres, el cual es no deseado, irrazonable y ofensivo para el destinatario; y el rechazo por parte de la persona, o su sumisión a este comportamiento es utilizado, explícita o implícitamente, como fundamento de una decisión que afecta el trabajo de esa persona; o 2) (entorno de trabajo hostil) un comportamiento que crea un entorno laboral intimidatorio, hostil o humillante para el destinatario.

¹⁹⁸⁰ Memoria presentada por *Timor-Leste* en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, en que se hace referencia al Código del Trabajo de 2002.

¹⁹⁸¹ *Costa Rica*, ley núm. 8805 que modifica la ley núm. 7476 relativa al acoso sexual en el empleo y la educación (28 de abril de 2010); *Perú*, Ley núm. 27942 de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, de 2003; *Filipinas*, Ley contra el Acoso Sexual (ley de la República núm. 7877), de 1995; *Israel*, Ley de Prevención del Acoso Sexual, de 1998; *Rwanda*, Ley núm. 59/2008 sobre la Prevención y la Sanción de la Violencia de Género; *Sudáfrica*, Ley sobre Igualdad en el Empleo, de 1998, y Código de Buenas Prácticas para la Tramitación de Casos de Acoso Sexual; *Uruguay*, ley núm. 18561 relativa al acoso sexual en el trabajo y la educación (18 de agosto de 2009).

¹⁹⁸² Véanse, por ejemplo, *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2010; *Mauritania* – CEACR, solicitud directa, 2009, y *Sudán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁹⁸³ Ley Federal sobre la Igualdad de Trato. Véase también *Bulgaria*, Ley sobre la Protección contra la Discriminación, de 2003.

¹⁹⁸⁴ Véanse *China* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Iraq* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Viet Nam* – CEACR, observación, 2010.

¹⁹⁸⁵ Por ejemplo, la legislación en *Serbia* no hace referencia al acoso sexual *quid pro quo*, mientras que la legislación en *Benin, Burkina Faso, Níger, Paraguay y Ucrania* no alude al acoso sexual resultante de un ambiente de trabajo hostil.

¹⁹⁸⁶ Véanse *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

792. La Comisión considera que tratar el acoso sexual sólo a través de procedimientos penales no es suficiente, debido a la sensibilidad de la cuestión, la dificultad de la prueba (en particular si no hay testigos), lo cual ocurre con frecuencia, y el hecho de que la ley penal se focaliza generalmente en la violación y en los actos inmorales y no en el amplio espectro de conductas que constituye acoso sexual en el empleo y la ocupación¹⁹⁸⁷. La Comisión considera igualmente que aquellas legislaciones que sólo ofrecen a las víctimas de acoso sexual la posibilidad de dar por terminada la relación de empleo como forma de reparación, no brindan una protección suficiente ya que, en los hechos, sancionan a las víctimas y podrían disuadir las de buscar una reparación¹⁹⁸⁸.

793. La cobertura de la protección contra el acoso sexual debería abarcar a todos los trabajadores, tanto hombres como mujeres, no sólo respecto del empleo y la ocupación, sino también en lo relativo a la formación y capacitación profesionales, el acceso al empleo y las condiciones de empleo¹⁹⁸⁹. La Ley de Derechos Humanos y la Ley de Relaciones Laborales de *Nueva Zelandia* prevén un extenso ámbito de responsabilidad del empleador, en el que se incluyen acciones por parte de clientes y colegas, y protegen del acoso sexual a todos los trabajadores, con inclusión de los trabajadores a domicilio y quienes aspiran a un trabajo¹⁹⁹⁰. Otras legislaciones imponen a los empleadores la obligación de adoptar medidas para prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo, como sucede en los *Países Bajos*, *Rumania* y *Uganda*¹⁹⁹¹. La cuestión del acoso sexual también se ha tratado a nivel regional, en particular en la Unión Europea y en el Caribe¹⁹⁹². Cuando no existe legislación en la materia, los tribunales contribuyen a la adopción de directrices en materia de acoso sexual que tendrán fuerza de ley hasta que se adopten leyes adecuadas y efectivas¹⁹⁹³. Por ejemplo, las directrices establecidas por el Tribunal Supremo de *Bangladesh* proporcionaron una definición detallada del acoso sexual *quid pro quo* y del resultante de un ambiente hostil, así como orientación sobre cómo prevenir el acoso sexual destinada a empleadores e instituciones educativas y asesoramiento respecto de un mecanismo para la presentación de quejas y en materia de procedimientos penales.

794. Las medidas prácticas que los gobiernos han adoptado para combatir el acoso sexual son variadas: líneas telefónicas de ayuda, asistencia jurídica o unidades de apoyo

¹⁹⁸⁷ Véanse *Kuwait* – CEACR, observación, 2010; *Qatar* – CEACR, solicitud directa, 2012.

¹⁹⁸⁸ Véase *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2012; *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2012; *México* – CEACR, observación, 2009.

¹⁹⁸⁹ El decreto núm. 520 de *El Salvador* prevé protección para las mujeres únicamente; el art. 7 de la Ley de Empleo de *Uganda* no incluye el acoso entre colegas de trabajo (CEACR, solicitud directa, 2011); en *Chile*, la ley núm. 20005, de 8 de marzo de 2005, tipifica y sanciona el acoso sexual. En su solicitud directa de 2007, la Comisión observó que la ley es más limitada en cuanto a quién debería estar protegido y quiénes pueden ser considerados responsables, así como sobre los ámbitos de aplicación abarcados y los procedimientos de protección para las víctimas.

¹⁹⁹⁰ Véase *Nueva Zelandia* – CEACR, solicitud directa, 2006: Ley de Relaciones Laborales, de 2000; Ley núm. 82 de Derechos Humanos, de 1993; véase también *Luxemburgo* – CEACR, solicitud directa, 2002.

¹⁹⁹¹ Véanse *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2008: en virtud de la Ley sobre las Condiciones de Trabajo, los empleadores están obligados a aplicar una política de protección contra el acoso, la violencia y la agresión sexual; *Rumania*: en la ley núm. 202/2002 se estipula la obligación de dar a conocer la política relativa al acoso sexual dentro de las empresas y se prevé la imposición de sanciones disciplinarias a quienes la incumplan.

¹⁹⁹² Art. 2, 1), *d*), y art. 26 de la Directiva 2006/54/CE (refundición); legislación modelo de CARICOM en materia de acoso sexual, en particular las cláusulas 3 y 4.

¹⁹⁹³ Véanse *India* – CEACR, observación, 1998: sentencia de la Corte Suprema de la *India* en el caso *Vishaka y Ors. c. el Estado de Rajastán y Ors.*, dictada el 13 de agosto de 1997; *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011: sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Bangladesh el 14 de mayo de 2009 en el caso *Asociación Nacional de Mujeres Abogadas de Bangladesh c. el Gobierno de Bangladesh y otros*.

que prestan ayuda a las víctimas de acoso sexual ¹⁹⁹⁴, organismos cuyo mandato es instituir procedimientos administrativos en el ámbito laboral para dar curso a casos de acoso sexual ¹⁹⁹⁵, o formación para los interlocutores sociales y los inspectores del trabajo ¹⁹⁹⁶. Algunos países como *Indonesia, Italia, Lesotho* y *Sri Lanka* han elaborado códigos de conducta o directrices aplicables tanto al sector público como al privado ¹⁹⁹⁷ mientras que otros países, como *Fiji*, han adoptado políticas nacionales sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo, elaboradas en consulta con los interlocutores sociales tripartitos y en las que se establecen tanto las responsabilidades del empleador como procedimientos de reclamación.

Trabajadores domésticos

795. Las estimaciones actuales relativas a los trabajadores domésticos indican que la gran mayoría (el 83 por ciento) de los 52,6 millones de trabajadores domésticos del mundo son mujeres y constituyen el 7,5 por ciento del total mundial de trabajadoras asalariadas ¹⁹⁹⁸. Como ya se ha señalado, a menudo se excluye a los trabajadores domésticos de la protección jurídica contra la discriminación. No obstante, en virtud del Convenio, todos los trabajadores, incluidos los del servicio doméstico, deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato en todos los aspectos relacionados con el empleo. Los trabajadores domésticos, nacionales o extranjeros, enfrentan discriminación en relación con múltiples condiciones de empleo, la seguridad social y el acceso a formación con miras a ascensos o mejoras de las oportunidades de trabajo. Los trabajadores domésticos están relativamente aislados de los demás trabajadores, por lo que disponen de escaso poder para negociar colectivamente y son especialmente vulnerables al abuso y al acoso sexual. Se necesitan medidas jurídicas y prácticas para garantizar una protección efectiva de estos trabajadores contra la discriminación ¹⁹⁹⁹. La Comisión subraya la creciente vulnerabilidad de los trabajadores domésticos migrantes a muchas formas de discriminación en razón de la naturaleza de su relación de trabajo, la falta de protección jurídica, los estereotipos respecto de las funciones vinculadas con el género y la infravaloración de este tipo de empleo ²⁰⁰⁰.

796. En algunos países se han constatado avances en materia de protección jurídica para los trabajadores domésticos. En *Haití*, por ejemplo, la Ley sobre el Trabajo Doméstico prevé la aplicabilidad a los trabajadores domésticos de determinadas disposiciones del Código del Trabajo, incluidas las relativas a la igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres, la igualdad de remuneración y la protección de la maternidad ²⁰⁰¹. Por su parte, *Canadá* enmendó la Ley sobre las Normas del Trabajo (Quebec) de forma

¹⁹⁹⁴ Por ejemplo: *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2008; *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, solicitud directa, 2009.

¹⁹⁹⁵ Por ejemplo *Dinamarca*: Comité para la Igualdad de Oportunidades; *El Salvador*: Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios; *Croacia*: Oficina para la Igualdad de Género; *Namibia*: posibilidad de que la Comisión del Trabajo nombre a un mediador que intente resolver el conflicto.

¹⁹⁹⁶ Véanse *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2009; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁹⁹⁷ *Indonesia*, directrices sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo (2011); *Italia*, Código de Conducta en materia de acoso sexual, 2003; *Lesotho*, Repertorio de buenas prácticas en lo que respecta al acoso sexual en el lugar de trabajo, 2003; *Sri Lanka*, Código de Conducta y procedimientos para combatir el acoso sexual en el lugar de trabajo, 2007.

¹⁹⁹⁸ *Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional, op. cit.*

¹⁹⁹⁹ Véase, por ejemplo, *Argentina* – CEACR, observación, 2009.

²⁰⁰⁰ Véase también párr. 707.

²⁰⁰¹ *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2010.

que amparara a los trabajadores domésticos, a raíz de que se determinara que la exclusión de este grupo de trabajadores, compuesto mayoritariamente por mujeres, del ámbito de aplicación de la ley constituía un acto de discriminación indirecta²⁰⁰². En la *Argentina* se han tomado medidas para regularizar la situación de los trabajadores domésticos, muchos de los cuales son trabajadores extranjeros indocumentados, con el fin de mejorar la protección de la que gozan en virtud de la legislación (Plan Patria Grande). Además, se creó un régimen de seguridad social especial obligatorio para los trabajadores domésticos, con cotizaciones a cargo del empleador²⁰⁰³. La Comisión considera que mejorar la igualdad de trato para los trabajadores domésticos en lo que respecta a la seguridad social es un avance importante. También es esencial que los trabajadores domésticos, nacionales o extranjeros, gocen de igualdad de oportunidades y de trato, así como de protección contra la discriminación por todos los motivos estipulados en el Convenio, en lo referente a todos los aspectos del empleo y la ocupación, con inclusión de la seguridad social pero sin limitarse a ésta²⁰⁰⁴.

797. La Comisión se remite específicamente al Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), en el que se brinda orientación detallada sobre medidas que permitan garantizar el trabajo decente para los trabajadores domésticos, y en virtud del cual los Estados que lo hayan ratificado estarán obligados específicamente a respetar, promover y hacer realidad la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación y a garantizar condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente para los trabajadores domésticos²⁰⁰⁵. La Comisión considera que la ratificación del Convenio núm. 189 constituye un avance en la consecución del objetivo de la igualdad consagrado en el Convenio núm. 111.

Religión

798. El Convenio tiene por objeto proteger contra las discriminaciones por motivos religiosos en el empleo y la ocupación, que a menudo son consecuencia de una ausencia de libertad religiosa o de la intolerancia hacia las personas que profesan determinada fe, una fe distinta o quienes no profesan religión alguna. La expresión y la manifestación de la religión también están protegidas²⁰⁰⁶. Los problemas que se plantean cuando coexisten comunidades de diferente religión pueden ser análogos a los que se producen en comunidades multiétnicas o plurinacionales. Es necesario adoptar medidas para eliminar toda forma de intolerancia²⁰⁰⁷. La discriminación por motivos vinculados con la religión es particularmente grave en algunos países en los que únicamente se reconoce a determinadas minorías religiosas en la legislación, lo que ha provocado que quienes profesan religiones no reconocidas sean objeto de exclusión e intolerancia serias²⁰⁰⁸. En otros casos, las disposiciones legislativas penales relativas a la blasfemia, en virtud de

²⁰⁰² *Canadá* – CEACR, solicitud directa, 2005. Véase también Estados Unidos (estado de Nueva York): el 31 de agosto de 2010, la «Declaración de derechos de los trabajadores domésticos» fue promulgada en calidad de ley, enmendándose así la Ley sobre Derechos Humanos, la Ley del Trabajo y la Ley de Indemnización de los Trabajadores del estado de Nueva York, con miras a proteger a los trabajadores domésticos del acoso por motivos de raza, color, sexo, religión u origen nacional. Se trata de la primera disposición legislativa de esta índole en los Estados Unidos.

²⁰⁰³ *Argentina* – CEACR, observación, 2010.

²⁰⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁰⁵ Convenio núm. 189, arts. 3, 6 y 11.

²⁰⁰⁶ Estudio General de 1988, párr. 47.

²⁰⁰⁷ Véase, por ejemplo, *República Islámica del Irán* – CEACR, observación, 2011.

²⁰⁰⁸ Véanse, por ejemplo, *Egipto* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Islámica del Irán* – CEACR, observación, 2011.

las cuales se establecen penas de prisión contra los miembros de determinados grupos que, entre otras cosas, propaguen su fe, de palabra, por escrito, o mediante representaciones visibles, las afectan particularmente a ciertas minorías religiosas y son contrarias al Convenio²⁰⁰⁹.

799. La libertad para practicar una religión puede verse obstaculizada por condiciones o prácticas propias de un oficio u ocupación, por ejemplo, en el caso de días festivos religiosos, atuendos o condiciones de trabajo especiales, o cuando ocupar un cargo requiera prestar un juramento que sea incompatible con una creencia o práctica religiosa. En estos casos, necesita valorarse el derecho del trabajador a ejercer su fe o profesar sus creencias frente a la necesidad de cumplir con los requisitos inherentes al trabajo, tal como está estipulado en el *artículo 1, 2)*, del Convenio²⁰¹⁰. No obstante, la protección del Convenio en materia de igualdad de oportunidades y de trato y contra las discriminaciones fundadas en la religión perdería todo su sentido si no comprendiera también todos los aspectos de la práctica religiosa, o al menos los más importantes²⁰¹¹. Se ha considerado también que las disposiciones jurídicas que permiten la discriminación de maestros de escuela en razón de sus creencias religiosas obstaculizan la igualdad de oportunidades y de trato, por lo que deberían adoptarse medidas para revocar tales excepciones a la prohibición de la discriminación²⁰¹².

800. Los códigos de vestimenta obligatorios para las mujeres o la prohibición de lucir emblemas religiosos, con inclusión de cubrecabezas, han planteado cuestiones relativas a la aplicación del Convenio en lo relativo a la discriminación fundada en el sexo y la religión²⁰¹³. Con referencia a las disposiciones legislativas en las que se prohíbe portar cualquier emblema o vestir una prenda religiosa ostensible en las escuelas públicas bajo pena de imposición de medidas disciplinarias, incluida la expulsión, la Comisión consideró importante que se adopten medidas para garantizar que la aplicación de tales disposiciones legislativas no tenga como consecuencia la disminución de las oportunidades de las niñas para encontrar un empleo en el futuro²⁰¹⁴. Asimismo, las leyes o disposiciones reglamentarias mediante las cuales se prohíbe tanto a los hombres como a las mujeres llevar todo tipo de cubrecabezas en instalaciones universitarias podría tener un efecto discriminatorio en las mujeres por lo que se refiere al acceso a la enseñanza universitaria y, posteriormente, al empleo²⁰¹⁵. En otros casos, la Comisión ha estimado que las disposiciones reglamentarias en las que se impone un código de vestimenta obligatorio para las mujeres en el sector público o el uso del velo islámico para las estudiantes universitarias o las mujeres en instituciones de enseñanza superior podría tener un impacto negativo en el empleo de las mujeres en ese sector o en su

²⁰⁰⁹ Véase *Pakistán* – CEACR, observación, 2010.

²⁰¹⁰ Estudio especial de 1996, párr. 42.

²⁰¹¹ Estudio General de 1988, párr. 52.

²⁰¹² *Reino Unido* (Irlanda del Norte) – CEACR, solicitud directa, 2011 y observación, 2012: Ordenanza sobre el empleo y tratamiento justo (NI), 1998 (art. 71).

²⁰¹³ Véanse *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Francia* – CEACR, observación, 2011; *Turquía* – CEACR, observación, 2009; *Reino Unido* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²⁰¹⁴ *Francia* – CEACR, observación, 2011, ley núm. 228, de 15 de marzo de 2004, y su circular de aplicación, de 18 de mayo de 2004, relativas a la prohibición, en las escuelas públicas, de llevar cualquier signo o vestimenta religiosos ostensibles, bajo pena de sanción disciplinaria que puede llegar hasta la expulsión: la Comisión ha estimado que la aplicación de esta ley debe someterse a un examen periódico, y que se debe garantizar que los alumnos que hayan sido expulsados tengan, no obstante, posibilidades adecuadas de acceder a la educación y a la formación.

²⁰¹⁵ Véase, por ejemplo, *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

acceso a la educación²⁰¹⁶. Se ha tomado nota de algunas medidas positivas en el ámbito de la «apariencia o vestimenta religiosa», como en el caso de *Australia* (estado de Australia Meridional), donde la legislación prohíbe explícitamente la discriminación por tal motivo²⁰¹⁷.

801. *La discriminación por motivos de religión, real o supuesta, combinada con exclusiones y distinciones basadas en otros motivos, como la raza, la ascendencia nacional, el sexo, el origen social y la nacionalidad parecen haber adquirido mayor importancia, en especial en el contexto del aumento de los movimientos mundiales de personas en busca de mejores oportunidades y de las preocupaciones relativas a la lucha contra el terrorismo. Por consiguiente, para alcanzar los objetivos planteados en el Convenio, es esencial adoptar medidas para promover la tolerancia y la coexistencia de distintas religiones, minorías étnicas y nacionales, así como dar a conocer la legislación en vigor en virtud de la cual se prohíba la discriminación.*

Origen social

802. La discriminación y la desigualdad de oportunidades por motivos de origen social se refiere a aquellas situaciones en las que la pertenencia de una persona a una clase, categoría socioprofesional o casta condiciona su futuro profesional, ya sea porque tiene vetado el acceso a ciertos empleos o actividades, o porque sólo se le ofrecen determinados empleos. Esta discriminación puede incluir el registro de hogares si dicho registro entraña privilegios²⁰¹⁸. Incluso en las sociedades caracterizadas por una considerable movilidad social o en las sociedades menos estratificadas, una serie de obstáculos siguen impidiendo la igualdad de oportunidades efectiva para varias categorías sociales²⁰¹⁹. Los cambios en la estructura y la dinámica del mercado de trabajo están desembocando en una nueva configuración de los modelos de estratificación y de movilidad sociales²⁰²⁰.

803. En varios países, la legislación no contempla la discriminación por motivos de origen social²⁰²¹, aunque recientemente se han realizado progresos, por ejemplo en *Bélgica*, donde se han introducido enmiendas a la legislación en materia de igualdad para incorporar este motivo de discriminación²⁰²². La legislación nacional se refiere a veces a la condición social, definiéndola en términos lo suficientemente amplios como para abarcar el origen social tal como se entiende en el contexto del Convenio²⁰²³. En otros países, la definición de la «condición social» abarca el «origen social»²⁰²⁴.

²⁰¹⁶ Véase *República Islámica del Irán* – CEACR, observación, 2006.

²⁰¹⁷ *Australia* – CEACR, observación, 2011 (enmiendas a la Ley sobre la Igualdad de Oportunidades de Australia Meridional, de 1984).

²⁰¹⁸ *China* – CEACR, solicitud directa, 2009.

²⁰¹⁹ Estudio General, 1988, párrs. 54-56 y Estudio especial, 1996, párrs. 43 y 44. Véase asimismo *India* – CEACR, observación, 2009.

²⁰²⁰ *La hora de la igualdad en el trabajo*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Ginebra, 2003, pág. 2. Las actitudes de la sociedad ante la concentración de un determinado grupo social, étnico o nacional que actualmente sea objeto de estigmatización o discriminación o lo haya sido anteriormente, pueden dar lugar a nuevas formas de discriminación basada en el origen social de una persona; véase asimismo *China*, solicitud directa, 2009.

²⁰²¹ Véanse, por ejemplo, *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Países Bajos* – CEACR, observación, 2010, y *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²⁰²² *Bélgica* – CEACR, observación, 2009.

²⁰²³ En 1995, el Tribunal Constitucional de la *República de Corea* definió la «condición social» como «la posición que ocupa una persona durante un período de tiempo prolongado, y que se acompaña de estima social».

²⁰²⁴ *Canadá* – CEACR, observación, 2011.

804. Durante los últimos quince años, la Comisión ha examinado esta discriminación basada en el origen social en una serie de países ²⁰²⁵, en los cuales ésta persiste pese a la legislación y las medidas de acción positiva; algunos de estos casos se refieren a la discriminación profundamente arraigada que desde hace tiempo sufren ciertas castas respecto del empleo y la ocupación. La Comisión observa a este respecto que los Dalits y en particular las mujeres Dalit, son empleadas con frecuencia en la recuperación manual de desechos debido a su origen social y que se han adoptado una serie de medidas para hacer frente a esta práctica; sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, muchas personas se encuentran todavía atrapadas en esta práctica inhumana y degradante ²⁰²⁶. La Comisión indica que, en algunos países, se ha observado que las personas que proceden de determinadas zonas geográficas o de sectores de la población (distintas de las personas con antecedentes relativos al origen étnico) socialmente desfavorecidos se ven excluidas de la contratación, sin que se tengan en cuenta sus propios méritos ²⁰²⁷. Las indicaciones relativas al aumento de las desigualdades sociales en algunos países han puesto de manifiesto la continua pertinencia de abordar la discriminación basada en las clases sociales y las categorías socioprofesionales ²⁰²⁸.

Opinión política

805. La protección contra la discriminación basada en la opinión política implica protección en las actividades encaminadas a expresar o demostrar oposición a opiniones y principios políticos preestablecidos. También abarca la discriminación basada en la afiliación política. La protección de la opinión política se aplica a las opiniones expresadas o demostradas, pero no a los casos en que se empleen métodos violentos ²⁰²⁹. La protección brindada por el Convenio no se limita a las divergencias de opinión en el marco de principios establecidos ²⁰³⁰. La obligación general de conformarse a una ideología establecida o de firmar un juramento de fidelidad política se considera discriminatoria ²⁰³¹. Los casos en que se toma en consideración la opinión política como condición previa para desempeñar un determinado empleo deben someterse a un examen judicial objetivo, con el fin de determinar si dicha condición previa está realmente justificada por los requisitos inherentes al empleo en cuestión ²⁰³². Mientras que en una serie de países las leyes discriminatorias y la ausencia de una protección jurídica adecuada contra la discriminación basada en la opinión política siguen planteando problemas, otros países han incluido recientemente la «opinión política» como motivo prohibido de discriminación o han derogado las leyes discriminatorias que imponen restricciones basadas en la opinión política ²⁰³³. Aunque los efectos de la discriminación

²⁰²⁵ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *China* – CEACR, solicitud directa, 2010; *India* – CEACR, observación, 2010; *Nepal* – CEACR, observación, 2009; *Pakistán* – CEACR, observación, 2010, y *Sri Lanka* – CEACR, solicitud directa, 2009.

²⁰²⁶ Véase, por ejemplo, *India* – CEACR, observación, 2010. Ver Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: *India*, conclusiones, Convenio núm. 111, 2007.

²⁰²⁷ Véase, por ejemplo, *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2008.

²⁰²⁸ Véase, por ejemplo, *Canadá* – CEACR, observación, 2011.

²⁰²⁹ Véase el Estudio especial de 1996, párr. 45.

²⁰³⁰ Estudio General de 1988, párr. 57; véase también, por ejemplo, *Cuba* – CEACR, solicitud directa, 2012.

²⁰³¹ Véase *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2010.

²⁰³² Estudio especial de 1996, párr. 47; *República Checa* – CEACR, observación, 2010. Véanse también más adelante párrs. 827 a 831.

²⁰³³ Véanse *Argentina* – CEACR, observación, 2004; *Eslovaquia* – CEACR, observación, 1998; *Mozambique* – CEACR, observación, 1998; *Nueva Zelandia* – CEACR, observación, 2003, y *Paraguay* – CEACR, observación, 2007.

basada en la opinión política se relacionan sobre todo con la administración pública²⁰³⁴, no se limitan a ésta, en parte porque las distinciones entre los sectores público y privado son cada vez más difusas. La Comisión ha seguido atentamente la cuestión de las restricciones de empleo en la administración pública que afectan a las personas vinculadas a antiguos sistemas políticos, por ejemplo, en Europa Central y Oriental²⁰³⁵.

Motivos adicionales de discriminación en virtud del artículo 1, 1), b)

806. Los siete motivos enumerados en el *artículo 1, 1), a)*, del Convenio constituyen una norma mínima que fue objeto de acuerdo en 1958. En el Convenio también se prevé la posibilidad de especificar motivos adicionales de discriminación, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y con otros organismos apropiados²⁰³⁶. Esta participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores, ya sea directamente o a través de un órgano especializado, es particularmente importante porque proporciona una garantía adicional de la aceptación y la aplicación de políticas nacionales adoptadas en conformidad con el Convenio²⁰³⁷.

807. Se ha observado una clara tendencia a incluir en la legislación nacional una amplia gama de motivos de discriminación prohibidos, que no están enumerados en el Convenio²⁰³⁸. La Comisión celebra que los países estén recurriendo cada vez más a la posibilidad prevista en el *artículo 1, 1), b)*, y estén tomando medidas, en particular estableciendo medidas legislativas de protección, para luchar contra la discriminación basada en motivos adicionales, tales como la edad, el estado de salud, la discapacidad, el VIH y el sida, y la condición de empleo, nacionalidad, la orientación sexual y la identidad de género. De acuerdo con la información sobre la legislación y la práctica de que dispone la Comisión, el número y el tipo de motivos adicionales que se han añadido varía considerablemente de un país a otro. Por lo tanto, es imposible establecer una lista exhaustiva de los motivos que podrían derivar en situaciones de discriminación y de los nuevos motivos que podrían aparecer y generalizarse en el futuro.

808. Si bien en el Convenio no se indica un mecanismo particular para que los Estados amplíen la cobertura del Convenio de modo que pueda abarcar motivos adicionales, la Comisión ha considerado que cuando la información recibida de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores indica que la legislación o las políticas relacionadas con la discriminación basada en motivos adicionales ha sido adoptada tras la celebración de consultas con los interlocutores sociales, el gobierno ha recurrido a la posibilidad prevista en el *artículo 1, 1), b)*²⁰³⁹. A la Comisión le preocupa que en

²⁰³⁴ Véase el Estudio General de 1988, párrs. 57 a 63, para una descripción de las diversas manifestaciones en la legislación y en la práctica de la opinión política, principalmente en la administración pública.

²⁰³⁵ Véanse *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Checa* – CEACR, observación, 2012, y *Lituania* – CEACR, observación, 2010. En una sentencia conexa de julio de 2004, en el caso *Sidabras y Džiautas* c. Lituania, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se basó en el Convenio núm. 111 y en la práctica de los órganos de control de la OIT con respecto a las restricciones al empleo basadas en la opinión política. El Tribunal citó los Estudios Generales de la Comisión y las observaciones individuales pertinentes.

²⁰³⁶ *Art. 1, 1), b)*.

²⁰³⁷ Las respuestas enviadas en varias memorias en virtud del art. 19 de la Constitución indican que los interlocutores sociales han participado en la labor de especificar motivos adicionales de discriminación a través de su participación en el proceso legislativo (*Benin, Côte d'Ivoire, Chipre, Luxemburgo, Sudáfrica y Zimbabwe*).

²⁰³⁸ En su Estudio especial de 1996, la Comisión de Expertos examinó la evolución de la legislación en relación con los motivos de edad, discapacidad, responsabilidades familiares, idioma, estado civil, nacionalidad, propiedad, orientación sexual, estado de salud y afiliación sindical.

²⁰³⁹ Véanse *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Francia* – CEACR, observación, 2010; *Malta* – CEACR, solicitud directa, 2012; *Sudáfrica* – CEACR, observación, 2005. Véase también la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de *Francia* presentada en virtud del art. 24 de la Constitución de la OIT por la

algunos países en virtud de la adopción de una nueva legislación del trabajo se haya retirado la protección que existía anteriormente contra la discriminación basada en motivos adicionales. En tales casos, la Comisión ha pedido a los gobiernos la celebración de consultas con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores y con otros órganos apropiados en relación con esos motivos adicionales a fin de mantener el nivel anterior de protección²⁰⁴⁰.

809. También hay que señalar que en otros instrumentos de la OIT se prohíbe específicamente la discriminación o se indican motivos prohibidos de discriminación distintos de los mencionados en el artículo 1, 1), a), del Convenio núm. 111, incluyendo, por ejemplo, afiliación sindical, edad y discapacidad²⁰⁴¹.

Estado serológico real o supuesto respecto del VIH

810. La Comisión se felicita de la rapidez con que se está incluyendo en la legislación el estado serológico respecto del VIH como motivo prohibido de discriminación, así como las políticas conexas. En cuanto al estado serológico real o supuesto respecto del VIH como motivo prohibido de discriminación, algunos Estados Miembros dan a la protección contra esta forma de discriminación el rango de derecho constitucional²⁰⁴². Algunos Estados Miembros brindan protección en materia de estado serológico real o supuesto respecto del VIH sobre la base de otros motivos prohibidos de discriminación, tales como «discapacidad», «estado de salud», «otras situaciones», etc.²⁰⁴³. Otros Estados Miembros han integrado en su legislación laboral nacional²⁰⁴⁴ el estado serológico real o supuesto respecto del VIH como un motivo específico prohibido de discriminación. En algunos se han promulgado políticas, códigos de buenas prácticas, etc. específicos para la relación de trabajo²⁰⁴⁵, mientras que en otros se han incluido cláusulas antidiscriminatorias en los convenios colectivos²⁰⁴⁶. Se han adoptado leyes generales sobre el VIH y el sida en algunos Estados Miembros, y algunas de ellas contienen artículos que proporcionan protección específica para prevenir el estigma y la discriminación relacionados con el VIH en el contexto de la relación de trabajo²⁰⁴⁷.

Confederación General del Trabajo – Force Ouvrière (doc. GB.300/20/6) que aborda la discriminación por motivos de edad en el contexto del art. 1, 1), b).

²⁰⁴⁰ Véanse *República Checa* – CEACR, observación, 2010; responsabilidades familiares, estado civil o familiar o afiliación o actividades relacionadas con partidos políticos, sindicatos u organizaciones de empleadores; *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011: ciudadanía; *Namibia* – CEACR, observación, 2010: orientación sexual.

²⁰⁴¹ Véase Estudio especial de 1996, párr. 243; véase también párr. 650 *infra*.

²⁰⁴² Véanse *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2008, y *Ecuador* – CEACR, observación, 2010. La Corte Constitucional Sudafricana ha interpretado la Constitución nacional para abarcar el estado serológico respecto del VIH como un motivo prohibido de discriminación: caso núm. CCT 17/00, fallo de 28 de septiembre de 2000.

²⁰⁴³ Véanse, por ejemplo, *Canadá* – CEACR, observación, 1993, y *Reino Unido* – CEACR, observación, 2007.

²⁰⁴⁴ Véanse *Burundi* – CEACR, observación, 2007; *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Kenya* – CEACR, observación, 2010; *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Namibia* – CEACR, observación, 2010; *Seychelles* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Uganda* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Zimbabwe* – CEACR, solicitud directa, 2003.

²⁰⁴⁵ Véanse *Nicaragua* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Jamaica* – CEACR, solicitudes directas, 2007 y 2008.

²⁰⁴⁶ Véase *Argentina* – CEACR, observación, 2009. La Unión General de Trabajadores (UGT) de *Portugal* indica que ha abogado por la introducción en los convenios colectivos de cláusulas de no discriminación que cubren el estado serológico respecto del VIH. La UGT promueve la difusión de la Recomendación núm. 200 (memoria en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT).

²⁰⁴⁷ Véanse *Botswana* – CEACR, solicitud directa, 2004; *Canadá* – CEACR, observación, 1993, y solicitud directa, 1994; *Chad* – CEACR, observación, 2010; *China* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Djibouti* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Filipinas* – CEACR, solicitud directa, 2001; *Madagascar* – CEACR, observación, 2008; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Rumania* – CEACR, observaciones 2006 y 2008.

811. La legislación y las políticas en ocasiones limitan la protección contra la discriminación y el estigma relacionados con el empleo a las personas que viven con el VIH, es decir, las personas seropositivas al VIH. Las leyes y políticas nacionales deberían proporcionar protección contra la discriminación y el estigma basados en el «estado serológico real o supuesto respecto del VIH», según lo previsto en la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), a fin de cubrir a las personas que son objeto de discriminación sobre la base de estereotipos²⁰⁴⁸. La protección debería dar cobertura a las personas afectadas por el VIH, tales como los miembros de la familia y los niños huérfanos o vulnerables debido al VIH o al sida, y a los trabajadores migrantes.

812. *La Recomendación núm. 200 proporciona importantes orientaciones para abordar la discriminación basada en el VIH y el sida²⁰⁴⁹. La resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo tras la adopción de la Recomendación invita a promover la ampliación con arreglo al artículo 1, 1), b), del Convenio núm. 111 «para que la protección prevista en ese Convenio se haga extensiva al estado serológico real o supuesto respecto del VIH»²⁰⁵⁰. La Comisión alienta a los gobiernos que aún no lo hayan hecho a que extiendan la aplicación del Convenio según lo propuesto en la resolución.*

Edad

813. Abordar la discriminación basada en la edad se ha convertido en una parte importante de la política pública en numerosos países²⁰⁵¹. Con arreglo al Convenio, la edad se considera una condición física con necesidades particulares y para la cual pueden ser necesarias medidas especiales de protección y asistencia²⁰⁵². La discriminación por motivos de edad está relacionada principalmente con los límites de edad impuestos para acceder a ocupaciones particulares, a la edad de jubilación obligatoria y a restricciones injustificadas entre los hombres y las mujeres relacionadas con el derecho a percibir prestaciones de seguridad social²⁰⁵³. Muchos países han modificado recientemente su legislación para poner ambos sexos en pie de igualdad por lo que se refiere a la edad de jubilación²⁰⁵⁴. Las disposiciones jurídicas con formulaciones vagas, por ejemplo, que permiten la discriminación con una «causa justificada» o las disposiciones de los convenios colectivos que permiten que se dé un trato diferente a los menores de 18 años en materia de remuneración, pueden conducir a restricciones injustificadas basadas en la

²⁰⁴⁸ Véanse los párrs. 3, c) y 9 a 11. Los estereotipos surgen, por ejemplo, cuando las personas proceden de regiones del mundo o de sectores de la población que se consideran están en una situación de mayor riesgo o son vulnerables a la infección por el VIH, con inclusión de los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres, los usuarios de drogas inyectables y los trabajadores del sexo.

²⁰⁴⁹ Véanse el párr. 3, c). Véase también caso núm. TST-RR-104.900-64.2002.5.04.0022 del Tribunal Superior de Trabajo del Brasil (septiembre de 2011) y el caso núm. JS178/09 del Tribunal del Trabajo de Sudáfrica, en los que se hace referencia de manera específica al Convenio núm. 111 y a la Recomendación núm. 200 para determinar si ha habido discriminación.

²⁰⁵⁰ Resolución relativa a la promoción y la aplicación de la Recomendación sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo, 2010, adoptada por la Conferencia en junio de 2010, párr. 8; véase también el párr. 9 de la Recomendación núm. 200.

²⁰⁵¹ Véase el Estudio especial, 1996, párrs. 61 a 62 y 247 a 254.

²⁰⁵² Art. 5, 2). Véase también la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162), párrs. 3 y 5. Véanse también párrs. 836 a 837 más adelante.

²⁰⁵³ Estudio especial de 1996, párrs. 247 a 254.

²⁰⁵⁴ Véase el Estudio General sobre la seguridad social, 2011, párrs. 222 y 223.

edad, y la Comisión sigue atentamente la aplicación práctica de esas disposiciones²⁰⁵⁵. La discriminación por edad también puede surgir cuando, por ejemplo, los sistemas de antigüedad prolongan los efectos de prácticas discriminatorias anteriores hacia las mujeres y las minorías étnicas que conducen a una múltiple discriminación. Los trabajadores más jóvenes también pueden resultar particularmente afectados por la discriminación por edad, sobre todo en el contexto de crisis económicas²⁰⁵⁶.

814. En los últimos quince años, la Comisión ha observado progresos constantes y rápidos en la adopción de disposiciones jurídicas que prohíben la discriminación por motivos de edad. Varios países han incluido la cuestión de la «edad» en su Constitución, como el caso de la nueva Constitución de la *República Dominicana*²⁰⁵⁷. En la mayoría de los casos, la discriminación basada en la edad ha sido incluida en la legislación laboral general²⁰⁵⁸ o en leyes específicas de lucha contra la discriminación o de fomento de la igualdad, sobre todo en Europa²⁰⁵⁹. Otros países han adoptado legislaciones específicas que prohíben la discriminación basada en la edad, por ejemplo, la *República de Corea*, donde se adoptó una ley sobre la prohibición de la discriminación basada en la edad en el empleo y sobre la promoción del empleo de las personas de edad, que prohíbe también la discriminación indirecta en todas las etapas del empleo²⁰⁶⁰. En algunos países, la legislación específica que las sentencias y los acuerdos de empresa deben incluir cláusulas que prohíban la discriminación basada en la edad²⁰⁶¹. La Comisión también expresa su beneplácito por el hecho de que se hayan introducido cláusulas en los convenios colectivos destinadas a eliminar la discriminación por este motivo. Por ejemplo, en la *Argentina* el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional prevé que las partes acuerdan eliminar cualquier medida o práctica que resulte en un trato discriminatorio o desigual entre los trabajadores basado, entre otros motivos, en la edad.

815. Para abordar las desigualdades de facto que puedan existir para los trabajadores de edad o jóvenes, algunos países han previsto medidas especiales, con inclusión de medidas de discriminación positiva en su Constitución o en su legislación laboral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, 2), del Convenio²⁰⁶². La Comisión ha podido observar que en una amplia variedad de países, en diferentes regiones, se están

²⁰⁵⁵ Véanse *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2010: la Comisión tomó nota con interés de que el Alto Tribunal Provincial de Viena sostuvo en abril de 2007 que había discriminación por motivos de edad con arreglo al convenio colectivo para la industria de la carne en la medida en que preveía diferentes niveles salariales para los dependientes mayores de 18 años de edad durante sus dos primeros años de servicio y para los que ejercían el mismo trabajo como principiantes y eran menores de 18 años.

²⁰⁵⁶ Véase *La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse*, op. cit., pág. 56.

²⁰⁵⁷ *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011 (art. 39 de la Constitución de 26 de enero de 2010).

²⁰⁵⁸ Por ejemplo, *Argelia* – CEACR, observación, 2011; *Australia* – CEACR, observación, 2011; *Chad* – CEACR, observación, 2011; *China* (Región Administrativa Especial de Macao) – CEACR, observación, 2011; *Fiji* – CEACR, observación, 2008; *Georgia* – CEACR, observación, 2009; *Kazajstán* – CEACR, observación, 2011; *Luxemburgo* – CEACR, observación, 2008; *Noruega* – CEACR, observación, 2011; *Portugal* – CEACR, observación, 2006, y *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2008. Véase también Maldivas, Ley del Empleo, 2008.

²⁰⁵⁹ Véanse *Alemania* – CEACR, observación, 2007; *Croacia* – CEACR, observación, 2011; *Chipre* – CEACR, observación, 2007; *Eslovaquia* – CEACR, observación, 2006; *Eslovenia* – CEACR, observación, 2006; *Israel* – CEACR, observación, 2009; *Rumania* – CEACR, observación, 2008; *Serbia* – CEACR, observación, 2010, y *Suecia* – CEACR, observación, 2010.

²⁰⁶⁰ *República de Corea* – CEACR, observación, 2009.

²⁰⁶¹ *Australia* – CEACR, observación, 2011.

²⁰⁶² Por ejemplo, *Guinea Ecuatorial* – CEACR, solicitud directa, 2011.

adoptando medidas prácticas, políticas y programas para abordar la situación de los trabajadores de edad o jóvenes, que van desde estudios y campañas promocionales y de sensibilización²⁰⁶³, la inclusión de tales trabajadores en planes de igualdad²⁰⁶⁴ hasta la adopción de etiquetas de igualdad²⁰⁶⁵. Los países también están procurando cada vez más incluir a los jóvenes en programas de promoción del empleo, y en programas específicos de formación y de formación profesional²⁰⁶⁶.

Discapacidad

816. El principio de igualdad de oportunidades y de trato entre las personas con discapacidades y otros trabajadores también está inscrito en el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)²⁰⁶⁷ y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006. La discriminación por discapacidad se manifiesta de muchas maneras y a menudo es de carácter estructural debido a que la exclusión y la estigmatización empiezan en edades muy tempranas. La omisión en proporcionar ajustes razonables se considera generalmente como una forma inaceptable de discriminación²⁰⁶⁸.

817. La Comisión ha podido observar avances recientes en varios países que luchan contra la discriminación basada en la discapacidad y promueven la igualdad de las personas con discapacidades mediante la adopción de medidas legislativas y prácticas. En los últimos diez años, se han incluido disposiciones que prohíben la discriminación en el empleo sobre la base de la discapacidad en varias Constituciones²⁰⁶⁹, legislaciones generales del trabajo²⁰⁷⁰, legislaciones específicas de lucha contra la discriminación o de promoción de la igualdad²⁰⁷¹, legislaciones específicas sobre discapacidad²⁰⁷², legislaciones aplicables a la administración pública²⁰⁷³, y códigos penales²⁰⁷⁴. El motivo de discapacidad también se ha incluido en convenios colectivos y en códigos de conducta²⁰⁷⁵. En varios países, la legislación prevé, en términos generales, que las

²⁰⁶³ Véanse *Irlanda* – CEACR, solicitud directa, 2011; *México* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁰⁶⁴ *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²⁰⁶⁵ *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁰⁶⁶ Véanse *Francia* – CEACR, observación, 2011; *Haití* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Jordania* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2010, y *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²⁰⁶⁷ Ratificado por 82 Estados Miembros (al 9 de diciembre de 2011).

²⁰⁶⁸ Véase *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación*. Directrices (Ginebra, OIT, 2007), pág. 31. Véase también el art. 27, 1), i), de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, en la cual son parte 109 países.

²⁰⁶⁹ Por ejemplo, las Constituciones de la *República Dominicana, Ecuador, Eritrea, Finlandia, Rwanda y Suiza*.

²⁰⁷⁰ Por ejemplo, en *Albania, Australia, Bahamas, China, Fiji, Kazajstán, Kenya, Letonia, Malawi, Malta, Marruecos, República de Moldova, Níger, Noruega, Polonia y Portugal*.

²⁰⁷¹ Por ejemplo, en *Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Grecia, Guyana, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Rumania, Serbia, Suecia y Trinidad y Tabago*.

²⁰⁷² Por ejemplo, en *Canadá, República de Corea, Eslovenia, Etiopía, Noruega, Panamá, Reino Unido y Uganda*.

²⁰⁷³ Por ejemplo, en *Afganistán, Filipinas, Francia y Luxemburgo*.

²⁰⁷⁴ Véase *Turquía* – CEACR, observación, 2011 (el art. 122 del Código Penal prevé penas de cárcel de seis meses a un año o una multa judicial en caso de discriminación por varios motivos, incluida la discapacidad).

²⁰⁷⁵ Véanse *Argentina* – CEACR, observación, 2009 (Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional); *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011 (convenio colectivo núm. 95 concertado el 10 de octubre de 2008); *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2006: Código de conducta para un lugar de trabajo libre de conflictos (2003). En *Eslovenia*, la legislación prevé que los empleadores deben tener en

medidas especiales destinadas a personas discapacitadas no se considerarán discriminatorias, según lo dispuesto en el artículo 5, 2), del Convenio ²⁰⁷⁶.

818. Otras leyes prevén la adopción de medidas de discriminación positiva, con inclusión de cupos ²⁰⁷⁷. La Comisión acoge con particular agrado la adopción de una legislación específica que proporciona protección contra la discriminación y que promueve la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidades. Por ejemplo, en *Noruega*, la Ley de Discapacidad y Accesibilidad se aplica a todos los empleos y ocupaciones, y define y prohíbe los conceptos de discriminación directa e indirecta, acoso y hostigamiento. También contiene disposiciones sobre ajustes razonables y la carga de la prueba. Las autoridades públicas, así como los empleadores públicos y privados, tienen obligación de desplegar esfuerzos activos, concretos y sistemáticos para prevenir la discriminación y garantizar la igualdad de oportunidades, así como la obligación de suministrar información al respecto, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen el mismo tipo de obligaciones ²⁰⁷⁸. Por otra parte, la promoción de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidades se ha abordado a través de políticas nacionales de empleo, iniciativas especiales, la creación de estructuras gubernamentales específicas, actividades de sensibilización y formación que incluyen a los inspectores del trabajo, y programas integrales de adquisición de competencias ²⁰⁷⁹.

819. A pesar de los progresos alcanzados, existen lagunas en la legislación. Así, en algunos países la protección jurídica contra la discriminación basada en la discapacidad no cubre todos los aspectos del empleo, por ejemplo, el despido ²⁰⁸⁰, o bien permite restricciones a su aplicación cuando puede demostrarse que los requisitos laborales exigidos para contratar a la persona discapacitada con una remuneración más baja son «razonables» ²⁰⁸¹. A este respecto, la Comisión recuerda el principio del Convenio según el cual debería proporcionarse protección efectiva contra la discriminación en relación con todos los aspectos del empleo y la ocupación. La Comisión también recuerda que las

cuenta el *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo* de la OIT para garantizar la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas en el empleo.

²⁰⁷⁶ Véase *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2010: con arreglo al art. 54, 2), de la ley núm. 23/2007, las medidas destinadas a ciertos grupos desfavorecidos debido a su discapacidad no serán consideradas, como una discriminación, y con arreglo al art. 28, 1), los empleadores deberán promover la adopción de medidas apropiadas para permitir que las personas con discapacidades gocen de los mismos derechos que otros trabajadores en materia de acceso al empleo, formación profesional y promoción. Con arreglo al art. 28, 3), pueden establecerse medidas especiales por medio de la legislación o por los instrumentos colectivos de reglamentación del trabajo. Véanse también párrs. 836 y 837 *infra*.

²⁰⁷⁷ Véanse *Etiopía* – CEACR, observación, 2012; *Eslovaquia* – CEACR, observación, 2010. En relación con los cupos, véanse *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, solicitud directa, 2008; *Eslovenia* – CEACR, observación, 2008; *Nepal* – CEACR, observación, 2009, y *Turkmenistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁰⁷⁸ *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2011 (ley de 2008).

²⁰⁷⁹ Por ejemplo, políticas nacionales de empleo: *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Unida de Tanzania (Zanzibar)* – CEACR, solicitud directa, 2010; políticas especiales de incentivos o de adquisición de bienes y servicios: *Canadá (Quebec)* – CEACR, solicitud directa 2011; *España* – CEACR, solicitud directa, 2011 (estructuras especiales en el Gobierno); *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2008; y *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2007 (sensibilización y formación); *México* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2008. En su memoria en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Tailandia se refiere al establecimiento del Fondo para el Empoderamiento de las Personas con Discapacidades.

²⁰⁸⁰ Véase, *Namibia* – CEACR, observación, 2010.

²⁰⁸¹ Véase, por ejemplo, *Bahamas*, arts. 6 y 7 de la Ley de Empleo.

excepciones relacionadas con los requisitos inherentes a un empleo particular deberían interpretarse de manera restrictiva y caso por caso ²⁰⁸².

Nacionalidad

820. Brindar protección contra la discriminación basada en la nacionalidad real o supuesta y garantizar y promover la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado del trabajo es fundamental para los trabajadores migrantes. En el contexto actual en que aumenta el desplazamiento de trabajadores y trabajadoras que buscan mejores oportunidades de empleo fuera de sus países, la Comisión llama la atención sobre el párrafo 8 de la Recomendación núm. 111: en el caso de los trabajadores inmigrantes de nacionalidad extranjera y los miembros de sus familias, habría que tener en cuenta las disposiciones del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) relacionadas con la igualdad de trato, así como las de la Recomendación correspondiente (núm. 86) relativas a la supresión de restricciones para la admisión en el empleo ²⁰⁸³. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) contiene las mismas definiciones y términos que se utilizan en el Convenio núm. 111 y prevé la formulación y la aplicación de una política nacional diseñada para promover y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para las personas que son admitidas en su territorio en calidad de trabajadores migrantes o de miembros de la familia de éstos ²⁰⁸⁴.

821. La nacionalidad real o supuesta de determinados trabajadores es en muchos casos utilizada como motivo de un trato diferente. El Comité acoge con agrado que más países hayan incluido la nacionalidad o la ciudadanía en su Constitución y su legislación nacional como motivo de discriminación ²⁰⁸⁵. Muchos migrantes son víctimas de una discriminación múltiple, ya que la nacionalidad a menudo se interrelaciona con otros motivos y muchas veces puede ser difícil determinar si el trato discriminatorio dispensado a los trabajadores migrantes se debe exclusivamente a su nacionalidad o a motivos de raza, etnia, religión u otros ²⁰⁸⁶. En algunos casos, la Comisión ha abordado el problema en el

²⁰⁸² Véanse párrs. 827 a 831 *infra*.

²⁰⁸³ Véase *La discriminación en materia de empleo y ocupación*, Informe VII (2), CIT, 40.ª reunión, 1957, pág. 110, sobre las razones por las cuales la posición de los inmigrantes ilegales debería mencionarse en la Recomendación.

²⁰⁸⁴ De conformidad con los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes, los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente en el territorio de un Estado que haya ratificado el Convenio no sólo deben gozar de igualdad de trato (*art. 6* del Convenio núm. 97), sino que también deben beneficiarse de una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato (*Parte II* del Convenio núm. 143), lo cual implica la adopción de medidas positivas (*arts. 10 y 12*). En el *párr. 16, 1* de la Recomendación núm. 86 se prevé la posibilidad de que los trabajadores migrantes autorizados a residir en un territorio y los miembros de su familia sean admitidos al trabajo en las mismas condiciones que los nacionales.

²⁰⁸⁵ Por ejemplo *Chad*, Código del Trabajo (ley núm. 38/PR/96); *República de Corea*, Ley relativa a las Normas del Trabajo (ley núm. 5309); *Djibouti*, Código del Trabajo de 2006; *Eritrea*, Proclamación del Trabajo núm. 118 de 2001; *Finlandia*, Ley núm. 21 de 2004 sobre no Discriminación; *Japón*, Ley relativa a las Normas Laborales; *Kenya*, Ley de 2007 sobre el Empleo; *Lituania*, Código del Trabajo de 2002; *República de Moldova*, Código del Trabajo de 2003; *Mongolia*, Ley sobre la Promoción del Empleo de 2001; *Serbia*, Ley de Prohibición de la Discriminación núm. 22/09; *Seychelles*, Ley de Empleo (enmienda), de 2006; *República Árabe Siria*, Ley del Trabajo de 2010, y *Tayikistán*, Código del Trabajo de 1997.

²⁰⁸⁶ Véase en este contexto la *Recomendación general núm. 30 sobre la discriminación contra los no ciudadanos*, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas de 10 de enero de 2004, en relación con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, conforme a la cual con arreglo a la Convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo.

contexto de la discriminación fundamentada en los motivos que figuran en el *artículo 1, I), a)*²⁰⁸⁷.

822. La Comisión acoge con agrado las medidas adoptadas en varios países para lograr una mayor igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores extranjeros y mejorar su integración en el mercado de trabajo. Se han observado algunas medidas positivas como el Plan Nacional de Regularización del Trabajo en la *Argentina*, las cartas de la diversidad y los programas de integración en algunos países europeos y las medidas dirigidas a las agencias de empleo²⁰⁸⁸. Por ejemplo, *España* ha adoptado disposiciones legales por las que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los servicios públicos de empleo y agencias de colocación²⁰⁸⁹.

823. La Comisión estima que los Convenios núms. 97 y 143, así como la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), se complementan y refuerzan entre sí. La Comisión también destaca el Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, adoptado por una reunión tripartita de expertos en 2005. Dicho marco podría ayudar a los países a adoptar políticas nacionales de fomento de la igualdad de oportunidades y de trato y protección frente a la discriminación de los trabajadores migrantes.

Orientación sexual e identidad de género

824. La Comisión celebra que cada vez más Estados Miembros prohíban la orientación sexual como motivo de discriminación en sus garantías constitucionales y sus disposiciones legislativas relativas a la igualdad, por cuanto esto refleja que son conscientes de la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades y de trato y la no discriminación a lesbianas, gays, bisexuales y transgénero. El motivo de la orientación sexual real o supuesta no consta expresamente en el Convenio²⁰⁹⁰, aunque según la legislación de algunos Estados, el criterio del sexo o el género incluye la orientación sexual²⁰⁹¹. En los últimos años se han registrado mejoras en una serie de países en cuanto a las medidas legislativas y prácticas adoptadas contra la discriminación por estos motivos y a favor de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo de lesbianas, gays, bisexuales y transgénero²⁰⁹². El progresivo reconocimiento legal en ciertos países del matrimonio o la cohabitación entre parejas del mismo sexo refleja una

²⁰⁸⁷ Véanse párrs. 776 a 781 *supra*. Por lo que respecta a la nacionalidad, la discriminación y trabajadores migrantes, véase también *La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 100.ª reunión, 2011, págs. 38 a 43.

²⁰⁸⁸ *Argentina* – CEACR, observación, 2011; *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Francia* – CEACR, observación, 2011.

²⁰⁸⁹ *España* – CEACR, observación, 2008.

²⁰⁹⁰ Se alude a la orientación sexual en la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), párr. 9 y en la Recomendación núm. 200, párr. 14, *e*).

²⁰⁹¹ Véase, por ejemplo, *Croacia*, La Ley sobre la Igualdad de Género de 2008.

²⁰⁹² Véase, por ejemplo, *Sudáfrica* – CEACR, observación de 2005, en la que la Comisión observa con interés la confirmación de *Sudáfrica* de que, a su juicio, la orientación sexual, la edad, la discapacidad, la cultura y el idioma, tal como se considera en su legislación en materia de igualdad, son motivos que deben quedar contemplados en el Convenio.

concientización creciente de la necesidad de asegurar derechos laborales y beneficios derivados del reconocimiento legal del matrimonio o de la asociación ²⁰⁹³.

825. En Europa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe toda discriminación ejercida por razón de orientación sexual ²⁰⁹⁴ y los países miembros de la UE han adaptado su legislación nacional en materia de igualdad según lo dispuesto en la directiva marco sobre la igualdad de trato. En algunos países como el *Ecuador*, la discriminación por motivos de orientación sexual se ha prohibido en la Constitución. En *Australia, China, Mauricio y Mozambique*, se ha prohibido en la legislación laboral general. La discriminación por motivos de orientación sexual también se prohíbe en las leyes sobre derechos humanos y en leyes específicas sobre la no discriminación y la igualdad de trato, como en el *Canadá, Malta, México y Sudáfrica*. En la Ley de Igualdad del *Reino Unido* se hace alusión tanto a la orientación sexual como al cambio de sexo y la legislación sobre la protección contra la discriminación de *Albania, Serbia* prohíbe la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género ²⁰⁹⁵. La discriminación por motivos de orientación sexual en el empleo y la ocupación han sido abordadas también por medio de los convenios colectivos, los estudios y los mecanismos de queja ²⁰⁹⁶.

Medidas que no son consideradas discriminatorias

826. No todas las distinciones, exclusiones y preferencias son consideradas discriminatorias de conformidad con el Convenio. Entre estas cabe mencionar: i) las medidas basadas en las exigencias inherentes para un empleo determinado (*artículo 1, 2*); ii) las que puedan estar justificadas por la protección de la seguridad del Estado (*artículo 4*), y iii) las medidas especiales de protección o asistencia (*artículo 5*).

Distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas

827. De conformidad con el *artículo 1, 2)* del Convenio, «las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación». En su Estudio General de 1988 y su Estudio especial de 1996, la Comisión proporcionó explicaciones detalladas sobre el significado de esta excepción y sobre la manera en que se debería aplicar ²⁰⁹⁷. Dado que la aplicación de esta disposición sigue planteando problemas, es importante recordar que la excepción debe interpretarse de manera restrictiva a fin de evitar una limitación indebida de la protección que debe proporcionar el Convenio ²⁰⁹⁸.

²⁰⁹³ Véase, por ejemplo, *Argentina*, ley 26618, 21 de julio de 2010. Véase también *Römer c/ciudad de Hamburgo*, 10 de mayo de 2011 en el cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea decidió que si el Estado restringe el matrimonio a las parejas de distinto sexo, debe garantizar a las parejas del mismo sexo, a pesar de que no estén casados, acceso a todos los beneficios laborales de los que gozan las parejas casadas.

²⁰⁹⁴ 2000/C364/01, art. 21.1.

²⁰⁹⁵ *Reino Unido*, Ley de Igualdad de 2010, arts. 7 y 12. *Albania*, Ley sobre la Protección contra la Discriminación, núm. 10222, de 2010, art. 1, y *Serbia*, Ley de Prohibición de la Discriminación núm. 22/09, art. 2, 1).

²⁰⁹⁶ *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011: el Departamento de igualdad de oportunidades y el Instituto Nacional de Estadística han llevado a cabo, entre 2009 y 2011, la primera encuesta con objetivos múltiples sobre la discriminación por motivos de género, orientación sexual e identidad de género, y origen étnico; *Argentina* – CEACR, observación, 2010: Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional; *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2010: Convenio colectivo núm. 95.

²⁰⁹⁷ Véanse Estudio General de 1988, párrs. 124 a 133 y Estudio especial de 1996, párrs. 118 a 122.

²⁰⁹⁸ Véase, por ejemplo, *Cote d'Ivoire* – CEACR, observación, 2011.

828. El concepto de «un empleo determinado» hace referencia a un empleo, función o tareas específicos y definibles²⁰⁹⁹, y toda limitación ha de estar impuesta por las características del empleo en particular y ser proporcional a las exigencias de la situación. Sin embargo, en ningún caso se debería exigir la misma condición que emplea uno o más de los criterios de discriminación se aplique a todo un sector de actividad u ocupación, en especial en la función pública²¹⁰⁰. La aplicación sistemática de requisitos que abarquen uno o varios de los motivos de discriminación establecidos en el Convenio es inadmisibles. Es necesario examinar detenidamente cada caso. La exclusión general de determinados empleos u ocupaciones, incluidas las zonas francas industriales o la función pública, del ámbito de aplicación de las medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades y de trato es contraria al Convenio²¹⁰¹.

829. La mayoría de los casos relativos a la aplicación del *artículo 1, 2)* que ha tratado la Comisión se refieren a distinciones por motivos de sexo, religión, opinión política o ascendencia nacional, que restringen el acceso al empleo y la educación²¹⁰². La complejidad de algunos de los ejemplos pone de relieve la importancia que reviste proporcionar información detallada sobre la aplicación práctica de esta disposición a fin de poder evaluar de forma adecuada cuáles son los casos que pueden ser considerados como no discriminatorios, de conformidad con el Convenio; y la Comisión ha solicitado periódicamente esa información.

830. Hay muy pocos casos en los que los motivos de discriminación mencionados en el Convenio constituyen realmente requisitos inherentes al empleo. Por ejemplo, pueden autorizarse distinciones basadas en el sexo para algunos empleos, tales como las artes escénicas o los empleos relacionados con la intimidad física. Ahora bien, esas distinciones deberían determinarse sobre una base objetiva y tener en cuenta las capacidades individuales²¹⁰³. Unas excepciones demasiado amplias en la legislación en materia de igualdad, que excluyan a los trabajadores domésticos de la protección contra la discriminación en lo que respecta al acceso al empleo, pueden conducir a prácticas discriminatorias por parte de los empleadores contra esos trabajadores, lo que es contrario al Convenio. La Comisión considera que el derecho a respetar la vida privada y familiar de las personas no debería interpretarse en el sentido de que se protege una conducta que infringe el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, incluida la conducta que consiste en dar un trato diferente a los candidatos a un empleo basándose en cualquiera de los motivos de discriminación mencionados en el *artículo 1* del Convenio, cuando esto no esté justificado por los requisitos inherentes a un empleo en particular²¹⁰⁴.

831. Las restricciones a un reducido número de empleos asociados a instituciones religiosas o políticas o a organizaciones sin fines de lucro y organizaciones que promuevan específicamente el bienestar de un grupo étnico pueden ser aceptables. Los criterios como la opinión política, la ascendencia nacional y la religión pueden tenerse en cuenta como requisitos inherentes a determinados puestos de trabajo que requieren

²⁰⁹⁹ Véase, por ejemplo, *Letonia* – CEACR, observación, 2011.

²¹⁰⁰ Véase *Indonesia* – CEACR, observación, 2011: el art. 18, i) del reglamento sobre la contratación de funcionarios núm. 98/2000 de 10 de noviembre de 2000 prevé que los funcionarios serán despedidos al convertirse en miembros y/o dirigentes de un partido político.

²¹⁰¹ Estudio General de 1988, párr. 127 y Estudio especial de 1996, párr. 119.

²¹⁰² Véase *supra*, sobre la ascendencia nacional, la igualdad de género, la religión y la opinión política, párrs. 764, 788, 798 a 801 y 805.

²¹⁰³ Véase *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²¹⁰⁴ Véase *Irlanda* – CEACR, observación, 2009.

responsabilidades especiales²¹⁰⁵. Aun así, los requisitos inherentes a un determinado puesto de trabajo deben evaluarse a la luz de la influencia real de las actividades realizadas sobre los objetivos de las instituciones u organizaciones. En algunos casos, la opinión política puede constituir un requisito de buena fe para determinados puestos de nivel superior que estén directamente relacionados con la formulación de políticas gubernamentales²¹⁰⁶. Sin embargo, ello no se aplica cuando se establecen condiciones de carácter político para el empleo público en general o para ciertas otras profesiones. Es esencial que estas restricciones no sobrepasen ciertos límites, que deben evaluarse caso por caso, ya que dichas prácticas pueden entrar en conflicto con las disposiciones del Convenio sobre la aplicación de una política destinada a eliminar la discriminación basada en la opinión política, en particular con respecto al empleo público²¹⁰⁷. Para que entren en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en el *artículo 1, 2)*, los criterios utilizados deben corresponder de manera concreta y objetiva a las exigencias inherentes a un determinado empleo.

La seguridad del Estado frente a la igualdad

832. De conformidad con el Convenio, «no se consideran como discriminatorias las medidas que afecten a una persona sobre la que recaiga sospecha legítima de que se dedica a una actividad perjudicial a la seguridad del Estado, o acerca de la cual se haya establecido que de hecho se dedica a esta actividad, siempre que dicha persona tenga el derecho a recurrir a un tribunal competente conforme a la práctica nacional»²¹⁰⁸. Las medidas para proteger la seguridad del Estado existen en casi todos los países y a menudo van acompañadas de la prohibición de ejercer un cargo público o electo o ciertas profesiones. Sin embargo, a fin de evitar cualquier limitación indebida de la protección que trata de asegurar el Convenio, esta excepción se debería interpretar de manera estricta²¹⁰⁹.

833. Habida cuenta del aumento de las medidas para proteger la seguridad del Estado a escala nacional e internacional, la Comisión considera que es necesario recordar algunos principios con respecto a la aplicación del *artículo 4* del Convenio²¹¹⁰. En primer lugar, pueden no considerarse como discriminatorias las medidas adoptadas contra una persona sobre la que recaiga sospecha legítima de que individualmente se dedica a determinadas actividades o acerca de la cual se haya establecido que de hecho se ha dedicado a ellas. Esas medidas se convierten en discriminatorias cuando se adoptan a raíz de la pertenencia a un grupo o a una colectividad determinados²¹¹¹. En segundo lugar, las medidas se refieren a actividades que pueden ser calificadas como perjudiciales para la seguridad del Estado. La simple manifestación de opiniones o de creencias religiosas, filosóficas o políticas no permite en sí misma la aplicación de la cláusula de excepción²¹¹². Las personas que participen en actividades para expresar o demostrar

²¹⁰⁵ Véase *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²¹⁰⁶ Estudio especial de 1996, párr. 122.

²¹⁰⁷ Estudio General de 1963, párr. 42 y Estudio General de 1988, párr. 127.

²¹⁰⁸ *Art. 4; Recomendación, párr. 7.*

²¹⁰⁹ Entre los ejemplos señalados recientemente por la Comisión cabe mencionar los de *China* (Región Administrativa Especial de Macao), *Congo*, *Indonesia*, *Kenya*, *Lituania* y *Viet Nam*.

²¹¹⁰ Estudio General de 1988, párrs. 135 a 138.

²¹¹¹ *Ibid.*, párr. 135.

²¹¹² Véanse Estudio General de 1988, párr. 57; Estudio especial, 1996, párrs. 45 y 125. Véase también párr. 805 *supra*, en relación con la opinión política.

oposición a los principios políticos establecidos por métodos que no sean violentos no están excluidas de la protección del Convenio en virtud del *artículo 4*²¹¹³.

834. En tercer lugar, todas las medidas relacionadas con la seguridad del Estado deberían estar lo suficientemente bien definidas y delimitadas para garantizar que no se conviertan en instrumentos de discriminación sobre la base de cualquiera de los motivos previstos en el Convenio²¹¹⁴. Las disposiciones redactadas en términos amplios, como la «falta de lealtad», «el interés público», el «comportamiento antidemocrático» o «el perjuicio para la sociedad»²¹¹⁵ deben examinarse detenidamente a la luz de la incidencia que pueden tener estas actividades en el desempeño real del empleo, las tareas o la ocupación de la persona en cuestión²¹¹⁶. De otro modo, es probable que dichas medidas conlleven distinciones y exclusiones basadas en la opinión política o la religión, lo que es contrario al Convenio²¹¹⁷.

835. Además de estas condiciones fundamentales, la aplicación legítima de esta excepción debe respetar el derecho de la persona afectada por las medidas «a recurrir a un tribunal competente conforme a la práctica nacional». Es importante que el órgano de apelación esté separado de la autoridad administrativa o gubernamental y que ofrezca garantías de objetividad e independencia. Debe ser competente para examinar las razones que motivaron las medidas adoptadas contra el demandante y darle la oportunidad de presentar el caso completo.

Medidas especiales de protección y asistencia

836. El *artículo 5* del Convenio prevé la adopción de medidas especiales de protección y asistencia, que no deberán considerarse como discriminatorias. Tales medidas son importantes para garantizar la igualdad de oportunidades en la práctica, ya que se refieren a necesidades específicas o a los efectos de discriminación pasada con miras a restaurar el equilibrio. Esas medidas pueden ser de dos tipos. En primer lugar, las medidas especiales de protección y asistencia previstas en los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo (*artículo 5, 1*). Esas medidas afectan, por ejemplo, a los trabajadores con responsabilidades familiares a los pueblos indígenas, a los trabajadores de edad, a las personas con discapacidad o a las personas que viven con el VIH y el sida, y cabe mencionar asimismo las medidas relativas a la protección de la maternidad²¹¹⁸. Esas medidas se reconocen expresamente como no discriminatorias de conformidad con el Convenio. La disposición garantiza que la ratificación y la

²¹¹³ Véanse, por ejemplo, *China* (Región Administrativa Especial de Macao) – CEACR, solicitud directa, 2009; *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²¹¹⁴ Véase, por ejemplo, *Lituania* – CEACR, observación, 2010.

²¹¹⁵ Véase, por ejemplo, *Viet Nam* – CEACR, solicitud directa, 2004 y observación, 2012.

²¹¹⁶ *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2012.

²¹¹⁷ Véase Estudio General de 1988, párr. 136. Véase asimismo *Lituania* – CEACR, observación, 2010, donde la Comisión tomó nota de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de 27 de julio de 2004, en el caso de *Sidabras y Džiautas c. Lituania*, señaló que las restricciones impuestas en virtud de la Ley SSC a los que solicitaban trabajo en el sector privado violaban sus derechos en virtud del art. 14 (prohibición de la discriminación) leído conjuntamente con el art. 8 (vida privada) del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Teniendo en cuenta las observaciones y estudios de la Comisión de Expertos respecto a situaciones similares, el Tribunal dictaminó que el art. 2 de la Ley SSC es una medida desproporcionada. En opinión del Tribunal, debe considerarse que una medida legislativa de este tipo carece de las salvaguardias necesarias para impedir la discriminación o para garantizar una supervisión judicial adecuada de la imposición de dichas restricciones (párr. 59).

²¹¹⁸ Para un examen de algunas de estas medidas, véanse las secciones específicas relativas a la igualdad de género (párrs. 782 a 797), los pueblos indígenas (párrs. 767 a 772) la discapacidad (párrs. 816 a 819), la edad (párrs. 813 a 815) y las personas que viven con el VIH y el sida (párrs. 810 a 812).

aplicación del Convenio núm. 111 no entren en conflicto con otras normas de la OIT que cubren a esos trabajadores.

837. En segundo lugar, de conformidad con el *artículo 5, 2)*, todo Miembro puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial. La expresión «medidas especiales de protección o asistencia» tiene por objetivo abarcar el número más amplio posible de medidas relativas a diferentes categorías de trabajadores que precisan protección y asistencia. Las medidas a menudo, incluyen medidas de acción positiva, como por ejemplo los cupos de empleo reservados a determinadas castas o tribus en la *India*²¹¹⁹ o el hecho de que las comunidades indígenas deben representar como mínimo el 15 por ciento de los candidatos al Congreso en el *Perú*²¹²⁰.

Las medidas de protección frente a la igualdad

838. En relación con las normas de la OIT relativas a la maternidad, la Comisión desea hacer hincapié en que la maternidad requiere un trato diferenciado para lograr una verdadera igualdad. Se debería garantizar la protección de la maternidad para que las mujeres puedan ejercer su papel de madre sin sufrir discriminación en el mercado de trabajo. Ahora bien, en varios países las medidas de protección para las mujeres van más allá de la protección de la maternidad y, por lo tanto, son discriminatorias. La Comisión subraya que con el tiempo se ha producido un cambio importante, pues se ha pasado de un enfoque puramente de protección con respecto al empleo de las mujeres, a un enfoque basado en la promoción de una verdadera igualdad entre hombres y mujeres y en la eliminación de la legislación y las prácticas discriminatorias.

839. Las medidas de protección para las mujeres abarcan en general las medidas que tienen por objetivo proteger la maternidad en el sentido estricto, que entran en el ámbito de aplicación del *artículo 5*, y las medidas destinadas a proteger a las mujeres en general por su sexo o género, basándose en percepciones estereotipadas de sus capacidades y del papel que les corresponde en la sociedad, lo que es contrario al Convenio y representa un obstáculo para la contratación y el empleo de las mujeres²¹²¹. En muchos países, la legislación general en materia de protección para las mujeres se ha revisado y cuestionado, lo que ha dado lugar, en algunos casos, a la derogación de disposiciones discriminatorias²¹²². En otros países, la revisión o la adopción de nuevos códigos del trabajo han representado una oportunidad para derogar disposiciones que imponían una prohibición general del trabajo nocturno para las mujeres, restricciones de las horas de trabajo basadas en el género y la exclusión de las mujeres de determinadas ocupaciones o sectores por razones de sexo, en vez de por su capacidad de realizar el trabajo²¹²³.

²¹¹⁹ Véase *India* – CEACR, observación, 2010.

²¹²⁰ *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2010; véase también el *art. 4, 1)*, del Convenio núm. 169, el cual prevé que deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

²¹²¹ Véanse, por ejemplo, *Angola* – CEACR, solicitud directa 2011; *Azerbaiyán* – CEACR, solicitud directa 2011; *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa 2008; *Camerún* – CEACR, solicitud directa 2010; *República Centroafricana* – CEACR, solicitud directa 2010.

²¹²² Véase, por ejemplo, *República de Corea* – CEACR, observación, 2007.

²¹²³ Para un análisis sobre las medidas de protección relacionadas con el trabajo nocturno de las mujeres, véase *Trabajo nocturno de las mujeres en la industria*, Estudio General de las memorias relativas al Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4), al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934

840. Sin embargo, en varios países, las medidas de protección siguen excluyendo a las mujeres de ciertas ocupaciones debido a estereotipos con respecto a su papel y sus capacidades o a lo que es «adecuado para su naturaleza»²¹²⁴. ***A este respecto, la Comisión ha considerado que las medidas de protección aplicables al empleo de las mujeres que estén basadas en estereotipos con respecto a sus capacidades profesionales y su papel en la sociedad, violan el principio de la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación. Además, las disposiciones relativas a la protección de las personas que trabajan en condiciones peligrosas o difíciles deberían tener como objetivo proteger la salud y la seguridad en el trabajo, tanto de los hombres como de las mujeres, teniendo en cuenta al mismo tiempo las diferencias de género con respecto a riesgos específicos para su salud***²¹²⁵. Con miras a eliminar las medidas de protección discriminatorias aplicables al empleo de las mujeres, tal vez sea necesario examinar qué otras medidas, como por ejemplo una protección de la salud mejorada tanto para los hombres como para las mujeres, o un transporte y seguridad adecuados, o servicios sociales, serían necesarios para garantizar que las mujeres puedan acceder a ese tipo de empleos en pie de igualdad con los hombres²¹²⁶.

Política nacional en materia de igualdad

841. La principal obligación de los Estados ratificantes es formular y llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a ese respecto (*artículo 2*). Para lograr este objetivo, deberían adoptarse medidas adecuadas en consonancia con los principios subyacentes enumerados en el *artículo 3* del Convenio y en el *párrafo 2* de la Recomendación.

Aplicación inmediata, progresiva y efectiva

842. A pesar de que se ofrece una flexibilidad considerable, es necesario adoptar inmediatamente algunas medidas concretas de conformidad con el Convenio. Los Estados ratificantes deben formular una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación (*artículo 2*), derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política (*artículo 3, c*), y presentar memorias sobre los resultados obtenidos con las medidas adoptadas (*artículo 3, f*). Otras medidas para dar cumplimiento al principio del Convenio pueden aplicarse de manera más gradual, como la promulgación de leyes y la promoción de programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de la política nacional (*artículo 3, b*), o la cooperación con otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y el cumplimiento de esa política (*artículo 3, a*).

843. La responsabilidad del Estado en la formulación de una política nacional para luchar contra la discriminación reviste especial importancia²¹²⁷. El Estado no sólo dispone de los medios directos para aplicar la política en el empleo del sector público,

(núm. 41), al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89), y al Protocolo de 1990, relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 89.ª reunión, 2001, págs. 2 a 4.

²¹²⁴ Véanse, por ejemplo, *Azerbaiyán*, decisión núm. 170 de 20 de octubre de 1999; *Bangladesh*, Ley del Trabajo, 2006 (XLII de 2006), arts. 39, 40, 42 y 87.

²¹²⁵ Véanse *Malí* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Federación de Rusia* – CEACR, observación, 2010.

²¹²⁶ Véase *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²¹²⁷ Véase, el Estudio General de 1963, párr. 94.

sino que también puede servir de ejemplo para los demás empleadores y para promover la observancia de la política en otros sectores²¹²⁸. El Convenio exige que el Estado asegure la aplicación de la política en lo que concierne a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional y en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional²¹²⁹. De conformidad con la Recomendación, la política nacional debería tener en cuenta que esas medidas para promover la igualdad de oportunidades y de trato son un asunto de interés público. Las autoridades públicas deben aplicar la política nacional en materia de igualdad prevista en el *artículo 2* del Convenio en todas sus actividades, sin discriminación alguna²¹³⁰.

844. *El Convenio exige que la política nacional en materia de igualdad sea eficaz. Por consiguiente, dicha política debería estar claramente formulada, lo que implica que se elaboren programas, si no se han creado ya, se deroguen o modifiquen todas las legislaciones y prácticas administrativas discriminatorias, se aborden los comportamientos estereotipados y las actitudes perjudiciales, se promueva un clima de tolerancia y se instaure un sistema de control*²¹³¹. ***Las medidas para abordar la discriminación, en la legislación y en la práctica, deberían ser concretas y específicas. Deberían contribuir de manera efectiva a la eliminación de la discriminación directa o indirecta y a la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato para todas las categorías de trabajadores, en todos los sectores de empleo y de ocupación y con respecto a todos los motivos de discriminación abarcados por el Convenio***²¹³². ***Es posible que sea necesario dar un trato diferenciado a algunos grupos para eliminar la discriminación y lograr una igualdad sustantiva para todos los grupos abarcados por el Convenio***²¹³³.

845. Para lograr los objetivos del Convenio, resulta fundamental reconocer que ninguna sociedad está exenta de discriminación y que es necesario adoptar medidas continuas para luchar contra la misma. La discriminación en el empleo y la ocupación es universal y evoluciona continuamente. Algunas manifestaciones de discriminación han adoptado formas más sutiles y menos visibles, por lo que son más difíciles de identificar y de abordar²¹³⁴. De conformidad con el Convenio, la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato no tiende a alcanzar una situación estable, sino que es un proceso en el que mediante etapas sucesivas la política nacional sobre la igualdad debe ir ajustándose a las nuevas formas emergentes de discriminación, para las que se deberán encontrar soluciones²¹³⁵.

846. Sin embargo, varios gobiernos siguen afirmando que en sus países no existen algunas de las formas de discriminación abordadas en el Convenio²¹³⁶, o que no se han presentado quejas por discriminación y, que por lo tanto, no es necesario adoptar

²¹²⁸ Véase la Recomendación núm. 111, párr. 3, b).

²¹²⁹ Art. 3, d) y e); Recomendación núm. 111, párr. 3, a), i) y ii).

²¹³⁰ Véase la Recomendación, párr. 2, a) y c).

²¹³¹ Véase, por ejemplo, *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2007.

²¹³² Estudio General de 1988, párr. 162.

²¹³³ Véanse párrs. 836 a 840 *supra* y párrs. 862 a 864 *infra*.

²¹³⁴ Véase *La hora de la igualdad en el trabajo*: Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, pág. 2; *La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse*, *op. cit.*

²¹³⁵ CEACR, Informe General, 2009, párr. 106; véase también *Kuwait* – CEACR, observación, 2009.

²¹³⁶ Véase, por ejemplo, *Belarus* – CEACR, solicitud directa, 2011.

medidas para aplicar el Convenio²¹³⁷. Asimismo, varios gobiernos indican que el Convenio no plantea dificultades en la práctica o que se aplica plenamente, sin proporcionar información adicional sobre el contenido o sobre la manera en que se aplica la política nacional²¹³⁸. La Comisión considera que esta postura es contraria al espíritu del Convenio y representa un obstáculo considerable para su aplicación²¹³⁹.

847. Al evaluar si un país ha formulado una política nacional en materia de igualdad y la está aplicando de conformidad con el Convenio, la Comisión se guía por criterios de eficacia, teniendo en cuenta las condiciones nacionales. El Convenio prevé que los resultados logrados con la aplicación de la política nacional en materia de igualdad se evalúen periódicamente con miras a revisar y ajustar las medidas y las estrategias existentes de forma continua. Es necesario realizar un control, una evaluación y un ajuste continuos no sólo de las medidas establecidas para promover la igualdad, sino también de su impacto en la situación de los grupos protegidos y de la incidencia de la discriminación²¹⁴⁰. Por consiguiente, es esencial que las medidas de carácter económico o político no debiliten los principios de la igualdad y la no discriminación o afecten negativamente los progresos logrados con las medidas anteriormente adoptadas para promover la igualdad.

Políticas multidimensionales

848. La aplicación de una política nacional en materia de igualdad presupone la adopción de una serie de medidas específicas que a menudo son una combinación de medidas legislativas y administrativas, convenios colectivos, políticas públicas, medidas de discriminación positiva, mecanismos de resolución de conflictos y de control, órganos especializados, programas prácticos y actividades de sensibilización²¹⁴¹. Desde su último Estudio especial de 1996, la Comisión ha podido examinar un gran número de leyes y políticas en materia de no discriminación e igualdad. Al tiempo que evidencian un progreso considerable las medidas adoptadas para aplicar el Convenio se refieren muchas veces a un único motivo de discriminación o solamente a algunos de ellos, con frecuencia el sexo y, cada vez más, la raza, el color y la ascendencia nacional.

849. En numerosos países se han realizado importantes progresos para adoptar políticas y planes de acción integrales en materia de igualdad de género que incluyan el empleo y la ocupación²¹⁴². El ritmo ha sido más lento con respecto a otros motivos enunciados en el artículo 1, I, a). Si bien la discriminación por motivos de raza, color y ascendencia nacional, así como de religión, se ha prohibido en general en la legislación nacional de la mayoría de los países, son pocos los que han adoptado medidas proactivas e integrales destinadas a promover una igualdad sustantiva con respecto a esos motivos de discriminación. En general, se ha hecho menos hincapié en evaluar los verdaderos resultados aportados por las medidas adoptadas para aplicar estas políticas. La Comisión

²¹³⁷ Véanse, por ejemplo, *Libia* – CEACR, observación, 2008; *Viet Nam* – CEACR, observación, 2010.

²¹³⁸ Véanse *Sudán* – CEACR, observación, 2010; *Túnez* – CEACR, observación, 2011.

²¹³⁹ Véase CEACR, Informe General, 2009, párr. 106.

²¹⁴⁰ La Comisión ha hecho hincapié en la importancia de un control continuo en varios casos relacionados con la discriminación por motivos de raza, color y ascendencia nacional: *Austria* – CEACR, solicitud directa 2010; *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2011; *República Checa* – CEACR, observación, 2008; *Francia* – CEACR, observaciones, 2008 y 2011; *Portugal* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Serbia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²¹⁴¹ Véase CEACR, Informe General, 2009, párr. 107.

²¹⁴² Véanse, por ejemplo, *Cabo Verde* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Gambia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Pakistán* – CEACR, observación, 2011. Véase también Japón, Plan básico para la igualdad de género adoptado en diciembre de 2010 (memoria en virtud del art. 19 de la Constitución).

recuerda que, incluso si la importancia relativa de los problemas relacionados con cada uno de los motivos de discriminación puede variar de un país a otro, al examinar la situación y decidir las medidas que habrán de adoptarse, es esencial que se tengan en cuenta todos los motivos en la aplicación de la política nacional. La Comisión ha sentido repetidamente la necesidad de recordar a los países esta obligación de conformidad con el Convenio.

Avances constitucionales y legislativos

850. Algunos gobiernos han indicado que están plenamente en conformidad con el Convenio porque la igualdad está garantizada constitucionalmente y no hay disposiciones discriminatorias en sus legislaciones. La Comisión debe hacer hincapié en que una disposición constitucional y la ausencia de disposiciones discriminatorias en la legislación o la ausencia de quejas no es suficiente para cumplir con las obligaciones previstas en el Convenio; esa ausencia tampoco indica que no haya discriminación en la práctica. Si bien la derogación de la legislación discriminatoria es una obligación inmediata del Convenio, se trata tan sólo de un primer paso hacia la implantación de una política nacional en materia de igualdad.

851. Si bien las cláusulas constitucionales que prevén explícitamente que los acuerdos y tratados internacionales prevalecen sobre la legislación nacional son importantes, éstas no eximen a los Estados de adoptar una legislación nacional para aplicar los principios consagrados en el Convenio. Las disposiciones del Convenio, incluso cuando prevalezcan sobre la legislación nacional, tal vez no sean suficientes para proporcionar una protección jurídica efectiva contra la discriminación a los distintos trabajadores²¹⁴³. Además, si bien las disposiciones de las constituciones que garantizan, en términos generales, la igualdad ante la ley, la libertad de opinión, el acceso al sector público o el derecho al empleo son importantes, éstas son insuficientes para dar cumplimiento al Convenio²¹⁴⁴. La Comisión se felicita por las medidas que varios países han adoptado durante los últimos años para reforzar las garantías constitucionales, por ejemplo, incluyendo la obligación positiva del Estado de promover la igualdad entre hombres y mujeres²¹⁴⁵, ampliando la lista de motivos prohibidos de discriminación²¹⁴⁶ o incluyendo motivos que se habían omitido anteriormente²¹⁴⁷. A pesar de que las disposiciones constitucionales que tratan de asegurar la igualdad de oportunidades y de trato son importantes, no se ha demostrado de manera general que sean suficientes para abordar los casos específicos de discriminación en el empleo y la ocupación²¹⁴⁸. También se requiere un marco legislativo.

852. La legislación sigue siendo uno de los medios más ampliamente utilizados por los Estados para asegurar y promover la aceptación y la observancia de la política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. Para la mayoría de los países, la legislación parece ser un paso indispensable para dar cumplimiento al principio del Convenio, y se han realizado avances considerables a ese respecto. En los últimos años, esos progresos se han caracterizado por la adopción de disposiciones más completas en materia de igualdad y no

²¹⁴³ Estudio especial de 1996, párr. 212.

²¹⁴⁴ CEACR, Informe General, 2009, párr. 109; véase, por ejemplo, *Nepal* – CEACR, observación, 2008.

²¹⁴⁵ Véanse *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010; *Luxemburgo* – CEACR, observación, 2008.

²¹⁴⁶ Véanse *Costa Rica* – CEACR, observación, 2011; *Rwanda* – CEACR, observación, 2006.

²¹⁴⁷ *Botswana* – CEACR, observación, 2010.

²¹⁴⁸ CEACR, Informe General, 2009, párr. 109.

discriminación en las leyes generales del trabajo, como en *Australia* y la *República Unida de Tanzania*²¹⁴⁹, o de una legislación específica en materia de no discriminación y de igualdad que abarque uno o más motivos de discriminación, en particular en Europa, pero también, por ejemplo, en *Indonesia* y *Viet Nam*²¹⁵⁰. La Comisión se ve alentada por las iniciativas legislativas de varios países que reconocen la necesidad de abordar las manifestaciones de discriminación más sutiles y sistémicas, como la segregación ocupacional, y de promover una igualdad sustantiva. Si bien se ha demostrado que un enfoque jurídico basado exclusivamente en la imposición de una obligación negativa de no discriminar es eficaz para eliminar las formas más flagrantes de discriminación directa, la Comisión aprecia que cada vez más países adopten legislaciones que abarquen tanto la obligación de prevenir y combatir la discriminación como de promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación²¹⁵¹. Esa legislación tal vez resulte más eficaz para abordar la discriminación estructural y atender las inquietudes de las personas más vulnerables a la discriminación, que suelen recurrir menos a la legislación debido al desconocimiento de la misma o por temor a represalias. La Comisión expresa su beneplácito los términos empleados en algunas legislaciones, en las que se hace referencia a «características reales, percibidas o supuestas» con respecto a los motivos de protección²¹⁵².

853. Cuando se adopten disposiciones legales para dar cumplimiento al principio del Convenio, éstas deberían incluir, por lo menos, todos los motivos de discriminación especificados en el *artículo 1, I), a)* del Convenio²¹⁵³. Durante los últimos años, la Comisión ha podido constatar los progresos logrados en varios países a ese respecto, por ejemplo, en *Australia*, *Bélgica*, *Croacia*, *Fiji*, *Kenya*, *Serbia* y la *ex República Yugoslava de Macedonia*²¹⁵⁴. ***La Comisión pone de relieve la necesidad de revisar continuamente la protección que proporciona la legislación nacional a fin de garantizar que ésta sigue siendo apropiada y eficaz, en particular a la luz de un contexto en constante evolución y de los nuevos motivos de discriminación.***

854. Incluso en los países en que la adopción de legislación ha sido un medio importante para formular y aplicar una política nacional en materia de igualdad, los principios del Convenio a menudo sólo se reflejan parcialmente en la legislación, por lo que no proporcionan una protección plena. En varias ocasiones, la Comisión ha comprobado que se han omitido algunos de los motivos de discriminación enunciados en el *artículo 1, I), a)* del Convenio²¹⁵⁵, o que no se han abordado todos los aspectos del

²¹⁴⁹ *Australia* – CEACR, observación, 2011; *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2009.

²¹⁵⁰ *Indonesia* – CEACR, observación, 2011; *Viet Nam* – CEACR, observación, 2008.

²¹⁵¹ Véase *infra*, párr. 860.

²¹⁵² Véase *Fiji* – CEACR, observación 2008 (Promulgación de Relaciones de Empleo, de 2007, arts. 6, 2) y 75).

²¹⁵³ Véanse el Estudio General de 1988, párr. 171 y el Estudio especial de 1996, párr. 206.

²¹⁵⁴ Véanse *Australia* – CEACR, observación, 2011 (Ley sobre Trabajo Equitativo de 2009); *Bélgica* – CEACR, observación, 2009 (Ley contra la Discriminación, 2007); *Croacia* – CEACR, observación, 2011 (Ley contra la Discriminación, 2008); *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2009 (Ley de Relaciones Laborales, 2005); *Fiji* – CEACR, observación 2008 (Promulgación de Relaciones de Empleo, 2007); *Kenya* – CEACR, observación 2010 (Ley sobre el Empleo, 2007); *Serbia* – CEACR, observación, 2010 (Ley sobre la Prohibición de la Discriminación, 2009).

²¹⁵⁵ Véanse *Argelia* – CEACR, observación, 2011; *Austria* – CEACR, Solicitud directa 2010; *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2011; *Suecia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Bahamas* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Camerún* – CEACR, observación, 2010; *República Islámica del Irán* – CEACR, observación, 2011; *República Democrática Popular Lao* – CEACR, solicitud directa, 2012.

empleo y la ocupación, en particular la contratación²¹⁵⁶. Teniendo en cuenta las pautas de discriminación persistentes por los motivos de discriminación enunciados en el Convenio, en la mayoría de los casos surge la necesidad de contar con una legislación completa con disposiciones explícitas que definan y prohíban la discriminación directa e indirecta, por lo menos por todos los motivos enumerados en el Convenio y en todos los aspectos del empleo y la ocupación a fin de asegurar la plena aplicación del Convenio²¹⁵⁷.

855. La Comisión ha observado que varias características de la legislación contribuyen a luchar contra la discriminación y a promover la igualdad y, en particular, se felicita por la legislación que: abarca al mayor grupo de trabajadores posible; proporciona una definición clara de la discriminación directa e indirecta, así como del acoso sexual; prohíbe la discriminación en todas las etapas del proceso de empleo; asigna explícitamente responsabilidades de control a las autoridades nacionales competentes; establece procedimientos de resolución de conflictos accesibles; proporciona sanciones disuasorias y medidas de corrección adecuadas; transfiere o invierte la carga de la prueba; proporciona protección contra las represalias; permite la adopción de medidas de acción positiva, y prevé la adopción y la aplicación de políticas o planes en materia de igualdad en el lugar de trabajo, así como la recopilación de datos de interés en distintos niveles.

Promover la igualdad mediante medidas proactivas

856. *Las medidas legislativas para dar cumplimiento a los principios del Convenio son importantes, pero no suficientes para lograr el objetivo del mismo*²¹⁵⁸. *Para afrontar de forma eficaz los complejos contextos y las múltiples formas en que se produce la discriminación, es necesaria la adopción de medidas diferenciadas. Se requieren medidas proactivas para abordar las causas subyacentes de la discriminación y las desigualdades de facto que se derivan de prácticas discriminatorias profundamente ancladas en la tradición y en los valores sociales*²¹⁵⁹. *La Comisión aprecia la serie de medidas proactivas adoptadas por los Estados para dar cumplimiento al Convenio en la práctica.*

Planes y estrategias nacionales

857. Se ha seguido avanzando con respecto a la adopción de planes y políticas nacionales con metas y objetivos específicos para lograr la igualdad de oportunidades y de trato o para luchar contra la discriminación. Algunos de estos planes y políticas contienen conjuntos exhaustivos de medidas de reforma legislativa, acción positiva, sensibilización y formación. Muchos de ellos se centran en la igualdad de género, como los correspondientes a *Belarús, Benin, Costa Rica, Filipinas* y *Japón*. Otros se centran específicamente en la raza, como el Plan Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial del *Brasil*, si bien, un número creciente ofrece una cobertura más amplia, como los planes nacionales contra la discriminación de la *Argentina* y *Lituania*. Algunos países han adoptado políticas específicas para promover la igualdad en la función pública. Por ejemplo, en *Francia* existe una Carta para la promoción de la igualdad en

²¹⁵⁶ Véanse *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2011, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Rwanda* – CEACR, observación, 2011; *San Kitts y Nevis* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²¹⁵⁷ Véanse, por ejemplo, *Bahrein* – CEACR, observación, 2009; CEACR, Informe General, 2009, párr. 109.

²¹⁵⁸ Véase Estudio General de 1988, párr. 159; véanse asimismo *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Sierra Leona* – CEACR, observación, 2011; *Azerbaiyán* – CEACR, observación, 2011, *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, observación, 2003.

²¹⁵⁹ Véase, por ejemplo, *Senegal* – CEACR, observación, 2006.

las tres ramas del servicio público cuyo fin es establecer condiciones de contratación sin discriminación adaptadas a las necesidades, dinamizar las perspectivas de carrera, sensibilizar y formar a los funcionarios de la administración pública y difundir buenas prácticas²¹⁶⁰. Otros países han adoptado políticas similares para personas con discapacidades²¹⁶¹, población romaní²¹⁶², minorías étnicas o personas de origen inmigrante²¹⁶³.

858. Es esencial hacer un seguimiento de la ejecución de los planes y políticas en términos de resultados y eficacia, aunque muy pocos países han establecido procedimientos o mecanismos específicos de rendición de cuentas a dicho fin. La proliferación de planes y estrategias para promover la igualdad de género o la integración de los romanís, o para luchar contra la discriminación, no ha ido acompañada de forma regular de información sobre los resultados logrados mediante las medidas adoptadas para aplicarlos, por lo que la Comisión ha recordado periódicamente a los gobiernos sus obligaciones en virtud del *artículo 3, f)*, del Convenio a ese respecto. La Comisión destaca asimismo el papel importante de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la elaboración de las políticas y planes nacionales, la promoción de su aceptación y observancia y la evaluación de su impacto. Los procesos de cooperación y consulta previstos en el Convenio y en la Recomendación contribuyen a asegurar que las medidas sean objeto de amplio apoyo y que las políticas se lleven efectivamente a la práctica²¹⁶⁴.

Contratación pública

859. El *párrafo 3, b), ii)*, de la Recomendación núm. 111 hace referencia explícita a la posibilidad de subordinar la concesión de contratos que supongan un gasto público a la aplicación de los principios del Convenio²¹⁶⁵. La Comisión reconoció en ediciones previas del Estudio General la importancia de las cláusulas de igualdad en la contratación pública²¹⁶⁶. Se ha recibido poca información desde entonces en relación con la legislación y la práctica de los países, aunque se han establecido marcos de contratación pública de diverso tipo. Consisten fundamentalmente en la adopción de una política general, principalmente mediante una cláusula general destinada a hacer respetar el principio de igualdad de oportunidades y de trato²¹⁶⁷; otros marcos tienen por objeto mejorar la situación de un grupo específico de personas históricamente desfavorecidas o prever la incorporación sistemática de las cuestiones de género en el marco de los procedimientos de contratación²¹⁶⁸. La Ley sobre el Marco de Política de Contratación Pública Preferencial de *Sudáfrica* prevé la posibilidad de establecer una política de contratación pública preferencial con el objetivo específico de «contratar personas o categorías de personas históricamente desfavorecidas por una discriminación injusta por motivos de raza, género o discapacidad mediante la atribución de puntos adicionales

²¹⁶⁰ Francia – CEACR, observación, 2011.

²¹⁶¹ Véase, por ejemplo, *Jamaica* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²¹⁶² Véanse párrs. 773 a 775 *supra*.

²¹⁶³ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, solicitud directa 2011; *Francia* – CEACR, observación, 2011; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Nepal* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²¹⁶⁴ *Arts. 3, a), y 5, 2)*; Recomendación núm. 111, *párr. 4, 9)*.

²¹⁶⁵ Véanse asimismo párrs. 721 y 722 *infra*.

²¹⁶⁶ Estudio General de 1971, párr. 67; Estudio General de 1988, párr. 177.

²¹⁶⁷ Véase, por ejemplo, *Australia* – CEACR, observación, 2011.

²¹⁶⁸ *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2010.

cuando el objetivo específico puede ser logrado por el licitante»²¹⁶⁹. En el *Canadá* se ha elaborado una serie de leyes y de programas tanto a nivel federal como provincial en relación con la contratación pública y la igualdad²¹⁷⁰.

Planes para la igualdad

860. Promover la igualdad en las empresas es en algunos países un elemento importante de las estrategias para promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. En una serie de países, la legislación exige a ciertos empleadores públicos o privados que adopten planes de igualdad, de igualdad de oportunidades o de equidad en el empleo²¹⁷¹. Mediante dichos planes, los empleadores pueden realizar una labor esencial en la recopilación de información estadística sobre la representación de diferentes grupos en la fuerza de trabajo, la búsqueda de soluciones para afrontar las desigualdades existentes y la adopción de medidas de acción positiva dentro de las empresas. En virtud de la Ley de Igualdad de Trato de *Hungría*, las organizaciones del sector público con más de 50 asalariados, así como las entidades jurídicas en las que el Estado tenga el control accionario, están obligadas a establecer un plan de igualdad de oportunidades. En *Sudáfrica*, la legislación establece la obligación de los empleadores de adoptar planes de equidad en el empleo permitiéndoles establecer objetivos claros y adoptar medidas de acción positiva. Con el fin de ayudar a los empleadores y de mejorar el nivel de cumplimiento de la obligación de establecer planes de igualdad, en algunos países, como *Sudáfrica* y la *República Unida de Tanzania*, se han elaborado repertorios de buenas prácticas.

Códigos, materiales y guías

861. La Comisión de Expertos toma nota con satisfacción de las iniciativas de una serie de países para complementar la legislación en materia de no discriminación e igualdad con otros materiales y orientaciones como repertorios de prácticas, códigos de conducta o directrices, la mayoría de los cuales se centra en cuestiones específicas, como, por ejemplo, el acoso sexual, el VIH y el sida o las personas con discapacidades. En *Barbados*, el Repertorio de prácticas sobre el VIH/SIDA y otras enfermedades mortales en el lugar de trabajo fue elaborado por los interlocutores sociales y el Ministerio de Trabajo para el servicio público²¹⁷². En Singapur se elaboraron directrices tripartitas sobre no discriminación en los anuncios de vacantes y sobre prácticas de empleo justas. En *Estonia*, un proyecto conjunto franco-estoniano permitió la compilación de buenas prácticas y directrices a nivel europeo para la promoción por los empleadores de la

²¹⁶⁹ Véase *Sudáfrica*, Ley sobre el Marco de Política de Contratación Pública Preferencial, 2000, y Ley para la Participación Ampliada de la Población de Raza Negra en la Economía, 2003. Véase asimismo *Zambia* – CEACR, solicitudes directas, 2011 y 2012.

²¹⁷⁰ Por ejemplo, en *Canadá* el Programa Federal de Contratistas (PFC), creado en 1986, tiene por objeto lograr la igualdad en el lugar de trabajo para grupos específicos que sufren discriminación en el mercado de trabajo canadiense, concretamente, las mujeres, los pueblos aborígenes, las personas con discapacidades y los miembros de las minorías visibles. Se proporciona orientación exhaustiva a través del sitio web del Gobierno Federal para los destinatarios del Programa. Véase también *Canadá* – CEACR, solicitud directa, 2012 relativa a los exámenes sobre respeto de la igualdad llevados a cabo en el marco del PFC que tuvieron como resultado que 150 empleadores no fueron seleccionados en el proceso de contratación. En los Estados Unidos, la Ley General de Pequeñas Empresas, núm. 85-536, garantiza que las personas social y económicamente desfavorecidas que pertenecen a grupos sometidos a prácticas de discriminación (estadounidenses negros, hispanos, indígenas y pertenecientes a tribus indias, de origen asiático y del Pacífico, de organizaciones indígenas hawaianas y otras minorías) obtengan una proporción justa del total de contratos o subcontratos y adquisiciones de propiedad y servicios para el Gobierno.

²¹⁷¹ Véanse *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Sudáfrica* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²¹⁷² *Barbados* – CEACR, solicitud directa, 2011.

igualdad de género en las empresas en relación con la contratación, la formación y el desarrollo de la carrera, la remuneración y el equilibrio entre trabajo y vida privada. Ulteriormente se creó una red de empleadores, representantes de los trabajadores, expertos en cuestiones de género y otros actores pertinentes con el fin de intercambiar información, experiencias y buenas prácticas para la promoción de la igualdad de género en las empresas.

Medidas de acción positiva

862. Las medidas de acción positiva tienen por objeto garantizar la igualdad de oportunidades en la práctica, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones de ciertas personas, con el fin de impedir la discriminación, corregir los efectos de las prácticas discriminatorias del pasado y restablecer el equilibrio. Forman parte de un esfuerzo más amplio para eliminar las desigualdades y son un componente significativo de la política nacional de igualdad de oportunidades requerida por el *artículo 2*²¹⁷³. Para que sean acordes con el Convenio, tales medidas deben perseguir genuinamente objetivos de igualdad de oportunidades, ser proporcionales al carácter y al alcance de la protección o asistencia necesarias o de la discriminación existente y examinarse periódicamente para comprobar si siguen siendo necesarias y si son eficaces. Cuando las medidas de acción positiva se han sometido a consultas previas y al consentimiento de los interesados, entre ellos las organizaciones de empleadores y de trabajadores, es más fácil lograr su aceptación general, así como su eficacia y su conformidad con el principio de la no discriminación²¹⁷⁴.

863. Se ha recurrido a medidas de acción positiva fundamentalmente para afrontar la desigualdad de género, pero también, según se ha observado, para reparar las desigualdades de facto en la educación y la formación, el empleo y la ocupación que afectan a ciertas minorías étnicas o nacionales, a los pueblos indígenas, a ciertos grupos sociales, a las personas con discapacidades, a las personas de edad y a las personas afectadas por el VIH. Las medidas de acción positiva en favor de la igualdad de género parten mayoritariamente de la legislación, como es el caso en *Brasil y Bulgaria*²¹⁷⁵, y en la mayoría de los casos se circunscriben al sector público y establecen cupos o metas de representación de las mujeres. En Timor-Leste, por ejemplo, la legislación prevé un equilibrio de género obligatorio en la composición del Consejo Administrativo del Fondo de Empleo y Formación Profesional y en el Instituto para el Desarrollo de la Fuerza de Trabajo²¹⁷⁶.

864. En el *Perú*, una directiva adoptada por el Ministerio del Interior prevé que el 25 por ciento de los cargos directivos en el sector estatal no policial deberán ser ocupados por mujeres²¹⁷⁷. La Carta Magna de *Filipinas* establece que el número de mujeres en puestos de tercer nivel dentro del Gobierno deberá corresponder a un 50 por ciento para alcanzar el equilibrio de género²¹⁷⁸. En *Ghana* se ha establecido una meta del 30 por ciento con

²¹⁷³ En una fase muy temprana, la Comisión consideró que «tales medidas en los casos apropiados, y con la reserva de volver a examinar a intervalos apropiados si estas medidas continúan estando justificadas, pueden, precisamente, considerarse como uno de los elementos esenciales de una política que tiende a promover la igualdad positiva en esta materia», Estudio General de 1963, párr. 39.

²¹⁷⁴ Véase, por ejemplo, *Fiji* – CEACR, solicitudes directas de 2006, 2008 y 2011, *Grecia* – CEACR, solicitud directa, 2003.

²¹⁷⁵ *Brasil*, decreto núm. 6872 de 2009, *Bulgaria*, Ley de Protección contra la Discriminación.

²¹⁷⁶ Timor-Leste, decreto-ley núm. 29/2008 sobre el Fondo de Empleo y Formación Profesional; decreto-ley núm. 08/2008 sobre el Instituto para el Desarrollo de la Fuerza de Trabajo.

²¹⁷⁷ *Perú* – CEACR, observación, 2011.

²¹⁷⁸ *Filipinas* – CEACR, observación, 2011

el fin de garantizar una representación adecuada de las mujeres en las administraciones de distrito y subdistrito²¹⁷⁹. Otros países que tienen metas y cupos similares para corregir las desigualdades de género en términos de representación en la administración pública son *Bélgica, Belice, Bulgaria, Camboya, Cuba, El Salvador, India, Japón, Nepal y Pakistán*. Se han adoptado medidas de acción positiva para establecer metas de representación de las minorías étnicas en *Israel*, donde el 10 por ciento de todos los funcionarios públicos debe pertenecer a grupos de población árabe, drusa y circasiana²¹⁸⁰. En *Australia* (meridional), el Plan Estratégico Actualizado establece metas para incrementar la tasa de actividad de la población aborigen²¹⁸¹. *Eslovenia* e *Irlanda* han establecido cupos para garantizar que los empleadores contraten un cierto porcentaje de personas con discapacidades en los lugares de trabajo²¹⁸².

Sensibilización e información pública

865. Durante los primeros debates acerca del Convenio, muchos países indicaron ya la importancia que concedían a los programas educativos como medio para darle cumplimiento²¹⁸³, preocupación que quedó reflejada en el *artículo 3, b)*²¹⁸⁴. Los programas educativos resultan de utilidad para mejorar los niveles de comprensión y conocimiento del marco legislativo y de políticas sobre igualdad y no discriminación en el empleo y la ocupación. La sensibilización del público también es esencial para afrontar los prejuicios y los estereotipos en relación con las capacidades y aspiraciones profesionales de ciertos grupos sociales que originan exclusión y discriminación en la sociedad y en el mercado de trabajo²¹⁸⁵. En una serie de países, la Comisión de Expertos ha subrayado la importancia de luchar contra la xenofobia, la discriminación y los estereotipos promoviendo activamente el respeto y la tolerancia, sin los cuales la coexistencia de diferentes grupos en la sociedad es imposible²¹⁸⁶. Sin el respeto del imperio de la ley y el mantenimiento de un clima de tolerancia, muchas desigualdades de facto quedan sin resolver y los avances logrados gracias a las políticas se estancan o se pierden. La función especial de los órganos de igualdad en relación con el fomento de la comprensión y la aceptación públicas de los principios de no discriminación se reconoce de forma explícita en la Recomendación²¹⁸⁷.

²¹⁷⁹ *Ghana* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²¹⁸⁰ *Israel* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²¹⁸¹ *Australia* – CEACR, observación, 2011. En relación con la acción positiva para favorecer a los grupos raciales desfavorecidos, véase *Namibia* (Ley de Acción Positiva en el Empleo, 1988); *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2005, y observaciones de 2010 y 2012.

²¹⁸² *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2007: el Decreto sobre el Cupo de Empleo para Personas con Discapacidades (núm. 111/2005) exige que cada empleador con al menos 20 trabajadores contrate a un cierto porcentaje de personas con discapacidades; *Irlanda* – CEACR, solicitud directa, 2011: en la administración pública se celebran concursos especiales con el fin de garantizar que el 3 por ciento de los contratados sean personas con discapacidades.

²¹⁸³ Véase *La discriminación en materia de empleo y ocupación*, Informe VII (2), CIT, 40.ª reunión, Ginebra, 1957, págs. 81 a 83.

²¹⁸⁴ El *art. 3, b)*, prevé la promoción de «... programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y el cumplimiento» de la política nacional en materia de igualdad.

²¹⁸⁵ Véanse, por ejemplo, *Belarús* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Croacia* – CEACR, observación, 2010; *República Dominicana* – CEACR, observación, 2011; *Eritrea* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Guatemala* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Kazajstán* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Kenya* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Nueva Zelanda* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Senegal* – CEACR, observación, 2009.

²¹⁸⁶ Véanse, por ejemplo, *Eslovaquia* – CEACR, observación, 2008; *Francia* – CEACR, observación, 2011; *República Islámica del Irán* – CEACR, observación, 2011; *Libia* – CEACR, observación, 2010.

²¹⁸⁷ Párr. 4, a). Véase asimismo el cap. 4.

866. Las medidas de sensibilización varían de un país a otro. En *Bélgica*, *Ecuador*, *Lesotho* y *Suiza* se han adoptado directrices y manuales sobre acoso sexual y otros problemas de género²¹⁸⁸. En *Madagascar* y *México* se han realizado seminarios, sesiones de formación o campañas sobre acoso sexual, igualdad de remuneración y segregación profesional, y en *Mozambique* se han puesto en marcha programas para movilizar a varios sectores en relación con el VIH y el sida que han incluido la formación de 25 educadores y acciones de sensibilización destinadas a 16.000 vendedores del sector informal²¹⁸⁹. En la *República de Moldova*, el Organismo Nacional de Empleo difunde información sobre la legislación y las políticas nacionales relativas a la igualdad de oportunidades y de trato²¹⁹⁰. Algunos países han hecho participar a los medios de comunicación en las campañas de sensibilización sobre cuestiones de discriminación y en la promoción de la igualdad, como es el caso de *Burundi* y de *Kuwait*²¹⁹¹. *Noruega* adoptó el proyecto «Las 10 Mujeres Internacionales más sobresalientes», destinado a sensibilizar y a promover el reconocimiento de las competencias y aptitudes de las mujeres inmigrantes²¹⁹².

867. Las actividades de sensibilización destinadas a los trabajadores y a los empleadores y sus organizaciones, o en colaboración con los mismos, generan una comprensión más amplia de los principios consagrados en el Convenio. En *Bulgaria*, la Comisión para la Protección contra la Discriminación ha colaborado con las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores y ha firmado acuerdos marco de cooperación sobre la prevención de la discriminación en el ámbito del trabajo con la Confederación de Sindicatos Independientes y la Agencia para Personas con Discapacidades²¹⁹³. En *Finlandia*, la campaña nacional de sensibilización titulada «Sí, la igualdad es una prioridad» se centró en nuevas formas de acción positiva que debían concebirse y experimentarse en el ámbito del empleo y de la iniciativa empresarial²¹⁹⁴.

²¹⁸⁸ *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Ecuador* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Suiza* – CEACR, solicitud directa, 2012.

²¹⁸⁹ *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2011, *México* – CEACR, solicitudes directas, 2009 y 2011; *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²¹⁹⁰ Memoria en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT.

²¹⁹¹ *Burundi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2009.

²¹⁹² *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²¹⁹³ *Bulgaria* – CEACR, observación, 2009.

²¹⁹⁴ *Finlandia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

Capítulo 4

Seguimiento y aplicación en relación con los Convenios núms. 100 y 111

868. El seguimiento y la aplicación de las leyes y las políticas sobre la igualdad y la no discriminación son importantes para determinar si se aplican efectivamente los Convenios núms. 100 y 111. En este contexto es esencial que los procedimientos y las instituciones cuenten con una financiación y una capacidad de respuesta apropiadas, y sean accesibles a todos los grupos. Numerosos países han reconocido la necesidad de reforzar los mecanismos de seguimiento y aplicación, incluida la inspección del trabajo, los organismos y los tribunales especializados en la igualdad, en particular de remuneración, con el fin de abordar mejor la cuestión de la no discriminación y la igualdad en materia de empleo y ocupación. Las funciones de la inspección del trabajo y de los organismos especializados en la igualdad han ocupado un lugar central en la labor de la Comisión durante los últimos años debido a la evolución de sus respectivas actividades.

869. Otro aspecto importante del seguimiento de la aplicación de los convenios es la recopilación y el análisis de estadísticas. Para abordar adecuadamente la discriminación y la disparidad de las remuneraciones, así como para determinar si se han tomado medidas que están teniendo un efecto positivo, es esencial disponer de datos e investigaciones sobre la situación, incluidas las causas subyacentes. La Comisión pide regularmente a los gobiernos que proporcionen información y análisis a ese respecto.

870. La Comisión también pide regularmente a los gobiernos que proporcionen información detallada sobre la naturaleza y el número de quejas presentadas a los diversos organismos judiciales, cuasijudiciales y administrativos. El hecho de que no se hayan presentado quejas o reclamaciones o que su número sea muy reducido, permite indicar la falta de un marco legal apropiado, un desconocimiento de los derechos, la falta de confianza en los procedimientos, falta de acceso efectivo a éstos, o el temor a represalias²¹⁹⁵. El temor a las represalias o la victimización es una preocupación que afecta especialmente a los trabajadores migrantes²¹⁹⁶. El hecho de que no haya quejas también puede indicar que el sistema de registro de violaciones es deficiente.

871. *La Comisión invita a los Estados Miembros a sensibilizar sobre la legislación pertinente, mejorar la capacidad de las autoridades responsables, incluidos los jueces, los inspectores del trabajo y otros funcionarios públicos, para identificar y tratar casos de discriminación y desigualdad de remuneración, y también a examinar si las disposiciones sustantivas y de procedimiento permiten, en la práctica, presentar las*

²¹⁹⁵ CEACR, Informe General, 2009, párr. 113. Véanse también Convenio núm. 100: *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011; *Estonia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Marruecos* – CEACR, observación, 2009; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²¹⁹⁶ Véase por ejemplo Convenio núm. 111, la *República Árabe Siria* – CEACR, solicitud directa, 2011. Con respecto a los trabajadores domésticos migrantes, véanse *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2009 y *Bahrein* – CEACR, observación, 2010.

*quejas y darles curso*²¹⁹⁷. Asimismo, la Comisión subraya también la necesidad de compilar y publicar información sobre la naturaleza y los resultados de las quejas y los casos de discriminación e igualdad de remuneración, como medio de sensibilizar sobre la legislación y las vías de solución de conflictos y a fin de examinar la eficacia de los procedimientos y mecanismos²¹⁹⁸.

La inspección del trabajo

872. Cuando los códigos o leyes del trabajo contienen disposiciones sobre no discriminación e igualdad de remuneración, la supervisión de las disposiciones pertinentes suele incumbir en primer término a los servicios de inspección del trabajo²¹⁹⁹. Su papel suele consistir en identificar y ocuparse de las infracciones durante las visitas de inspección, comunicándolas e imponiendo sanciones. También se les puede confiar un papel importante en la prevención, en particular proporcionando información técnica y asesoramiento²²⁰⁰. Se ha constatado el papel incipiente que cumplen los inspectores del trabajo en materia de supervisión de la igualdad y la diversidad en el lugar de trabajo, así como su mayor interacción con los organismos especializados en cuestiones de igualdad²²⁰¹.

873. Se han tomado medidas para ampliar la función de los servicios de inspección del trabajo con el fin de que aborden la igualdad y la no discriminación. Por ejemplo, en *Polonia*, la igualdad de trato para los no ciudadanos pasó recientemente a formar parte de la supervisión por la inspección de la legislación del trabajo²²⁰². Dada la importancia de los salarios mínimos en el contexto de la igualdad de remuneración y el mejoramiento de los salarios de los trabajadores mal remunerados²²⁰³, también puede ser importante controlar la aplicación efectiva de los salarios mínimos²²⁰⁴. Como se ha señalado, algunos países han adoptado leyes específicas que exigen de los empleadores la elaboración y aplicación de planes para prevenir la discriminación y promover la igualdad²²⁰⁵. En *Sudáfrica*, el Departamento de Trabajo se ocupa de supervisar la adopción y aplicación de estos planes²²⁰⁶.

874. Muchos gobiernos siguen tropezando con dificultades para establecer y mantener servicios adecuados de inspección del trabajo que cumplan sus funciones de vigilancia²²⁰⁷. La falta de recursos humanos y materiales afecta la capacidad de los inspectores del trabajo para abordar las cuestiones relativas a la discriminación y la igualdad de remuneración. Casi siempre, los inspectores del trabajo intervienen, orientan

²¹⁹⁷ CEACR, Informe General, 2009, párr. 113; véase también CEACR, 2007, págs. 291 y 292, párr. 8. Véanse también *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2007; *República Islámica del Irán* – CEACR, observación, 2011.

²¹⁹⁸ Véase CEACR, Informe General, 2009, *ibid.*

²¹⁹⁹ Por ejemplo, en *Bélgica*, *Bulgaria*, *Chile*, *Dinamarca*, *Francia* y *Líbano*, y en la mayoría de los países de habla francesa de África y en la mayoría de los países de América Latina.

²²⁰⁰ Estudio General de 2006, párr. 85.

²²⁰¹ *Ibid.*, párr. 54; véase *infra* la sección sobre los organismos especializados, párrs. 877-882.

²²⁰² Véase Convenio núm. 111: *Eslovaquia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Polonia* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también *Santa Lucía* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²²⁰³ Véanse párrs. 682 a 685 *supra*.

²²⁰⁴ Véase, por ejemplo, *Guatemala* – CEACR, solicitud directa, 2007 (Convenio núm. 100).

²²⁰⁵ Véanse párrs. 723 a 724 y 860 *supra*.

²²⁰⁶ Véase también la *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2010 (Convenio núm. 111).

²²⁰⁷ Estudio General, 1986, párrs. 104 y 224; Estudio General, 1988, párr. 193; Estudio General, 2006, párr. 370.

y conceden reparaciones sólo sobre la base de las quejas presentadas y no con arreglo a un mecanismo más sistemático y completo aplicado en las inspecciones en el lugar de trabajo. Sin embargo, en algunos países como *México*²²⁰⁸, se han reforzado los medios de que disponen los servicios de inspección del trabajo encargados de informar sobre las prácticas discriminatorias y la violencia en el lugar de trabajo²²⁰⁹. En otros países, como *El Salvador*, se han creado unidades especiales dentro de la inspección del trabajo²²¹⁰. Con objeto de evaluar la aplicación efectiva de los Convenios núms. 100 y 111, la Comisión pide a los gobiernos que proporcionen información detallada sobre las inspecciones efectuadas, el número y el tipo de infracciones comunicadas o identificadas, las medidas adoptadas y su resultado²²¹¹.

875. Algunos gobiernos señalan las dificultades que se plantean a los inspectores del trabajo para identificar los casos de discriminación, en particular la discriminación en materia de remuneración, o bien para determinar si se aplica la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, sobre todo cuando los hombres y las mujeres no desempeñan las mismas tareas²²¹². La Comisión recuerda la importancia de la formación de los inspectores del trabajo para aumentar su capacidad de prevenir, detectar y resolver esos casos²²¹³, y pide a los gobiernos que apliquen programas de formación apropiados²²¹⁴. Se ha observado una reciente evolución positiva en materia de formación en esta esfera en varios países, incluidos *Guinea-Bissau*, *Honduras*, *Mauricio* y el *Yemen*²²¹⁵. En *España*, el Plan Nacional de Acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social destaca la importancia de tramitar debidamente las quejas por incumplimiento de la disposición sobre igualdad de remuneración²²¹⁶.

876. La Comisión acoge con agrado el número creciente de iniciativas encaminadas a proporcionar orientación e instrucciones a los inspectores del trabajo. En *Costa Rica*, se publicó una directiva ministerial sobre cómo encarar los casos de discriminación en la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo²²¹⁷. En la *República Checa*, se publicó una instrucción destinada a los inspectores del trabajo que explicaba las disposiciones jurídicas en vigor sobre la igualdad de género y les proporcionaba orientación práctica sobre la forma de llevar a cabo las inspecciones en materia de igualdad, así como instrucciones metodológicas detalladas para las inspecciones relativas a la determinación

²²⁰⁸ *México* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 111).

²²⁰⁹ Véase también *Eslovenia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 100).

²²¹⁰ Véase Convenio núm. 111: *El Salvador* – CEACR, solicitudes directas, 2009 y 2011. Véase también la *República de Moldova* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²²¹¹ Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 111: *Albania* – CEACR, solicitud directa, 2011. Convenio núm. 100: *Lesotho* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Turkmenistán* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²²¹² Véase, por ejemplo, *Malí* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 100).

²²¹³ Véase, por ejemplo, *San Vicente y las Granadinas* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 100).

²²¹⁴ Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 100: *Malasia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Malawi* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2001.

²²¹⁵ Véanse *Guinea-Bissau* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 100); *Honduras* – CEACR, observación, 2009 (Convenio núm. 81); *Mauricio* – CEACR, solicitud directa, 2009 (Convenio núm. 100); *Yemen* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 111), donde un proyecto prevé la formación de funcionarios, hombres y mujeres, de la Inspección del Trabajo para que efectúen más inspecciones con una dimensión de género.

²²¹⁶ *España* – CEACR, solicitud directa, 2005 (Convenio núm. 100).

²²¹⁷ *Costa Rica* – CEACR, solicitud directa, 2004 (Convenio núm. 111). Véase también *China, Región Administrativa Especial de Macao* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 100), relativa a la adopción de orientaciones sobre la igualdad de remuneración para un trabajo de igual valor publicada por la Inspección del Trabajo.

de la igualdad de remuneración a través de un método de análisis del valor del trabajo²²¹⁸. También se han abordado las cuestiones de discriminación e igualdad mediante campañas o planes de inspección selectivos, como en *Francia y Mongolia*²²¹⁹.

Organismos especializados

877. Con miras a abordar mejor las cuestiones de discriminación y promover la igualdad, se ha mantenido la tendencia observada en los anteriores estudios generales de establecer organismos especializados²²²⁰ y, recientemente, algunos han sido reestructurados. Sus mandatos varían, con respecto al alcance de sus actividades — desde promoción/asesoramiento hasta investigación/adopción de decisiones — y a los temas que pueden abordar. Las funciones amplias de estos organismos son representativas de la gran variedad de estrategias necesarias para luchar contra la discriminación y promover la igualdad. La Recomendación núm. 111 se refiere a la función de los organismos especializados de concienciación y de examen de las quejas²²²¹.

878. Estos organismos llevan a cabo muy diversas actividades de difusión y promoción, como estudios, campañas de promoción y actividades de asistencia y formación para los trabajadores y empleadores y sus organizaciones. Por ejemplo, en *Namibia*, la Comisión para la Igualdad en el Empleo, a raíz del estudio de evaluación del impacto que realizó, prestó asistencia e impartió formación a los empleadores para reforzar la discriminación positiva en la empresa²²²². Los organismos especializados difunden una gran cantidad de información y algunas herramientas, a menudo en sus sitios web²²²³. También es importante su función de análisis y asesoramiento sobre la legislación, las políticas y los planes de acción, debido a sus conocimientos especializados en las cuestiones relativas a la no discriminación y la igualdad²²²⁴.

879. Muchos organismos especializados cumplen una función específica en el proceso de solución de conflictos, incluido el examen de las quejas. En particular, estos organismos, a veces creados por ley, suelen ser responsables de aplicar la legislación sobre igualdad y lucha contra la discriminación y de investigar las quejas²²²⁵. Por ejemplo, en *Noruega*, el Ombudsman para cuestiones de igualdad y no discriminación y el Tribunal para la igualdad y contra la discriminación están facultados para formular recomendaciones y dictar

²²¹⁸ *República Checa* – CEACR, observación, 2005 (Convenio núm. 111), y observación, 2007 (Convenio núm. 100). Véase también *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 100), relativa a un proyecto para reducir la disparidad de remuneración entre hombres y mujeres, inclusive mediante el establecimiento de un mecanismo de inspección eficaz y la preparación de guías y herramientas.

²²¹⁹ Convenio núm. 100: *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2011, y *Mongolia* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²²²⁰ Estudio General, 1988, párrs. 197 y siguientes y Estudio General, 1996, párrs. 225 y siguientes.

²²²¹ *Párr. 4.*

²²²² *Namibia* – CEACR, observación, 2008 (Convenio núm. 111).

²²²³ Véase, por ejemplo, Convenio núm. 100: la *Argentina* – CEACR, solicitud directa, 2011 relativa a la Comisión Tripartita sobre Igualdad de Oportunidad y Trato.

²²²⁴ Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 100 *Honduras* – CEACR, solicitud directa, 2006 y *Panamá* – CEACR, solicitud directa, 2010, en relación con el papel del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y el Instituto de la Mujer, respectivamente.

²²²⁵ Véase, por ejemplo, Convenio núm. 111: la Comisión de Relaciones Étnicas en *Guyana*: solicitud directa, 2011 y el Ombudsman para cuestiones de igualdad y no discriminación en *Noruega*: solicitud directa, 2009. Véase también el *Brasil* – CEACR, solicitud directa, 2010, en relación con el establecimiento de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades sobre la base del género, la raza, el origen étnico y para las personas con discapacidades y de lucha contra la discriminación (orden núm. 219 de 7 de mayo de 2008). Esos organismos también han sido establecidos a través de un acuerdo colectivo, como en la *Argentina*: solicitud directa, 2009 (Convenio núm. 100).

resoluciones relativas a decisiones o prácticas generales de las instituciones gubernamentales y estatales, en particular con respecto a leyes que pueden contravenir la legislación sobre igualdad y no discriminación. El Ombudsman está facultado para investigar el supuesto incumplimiento de la ley y formular recomendaciones, que pueden recurrirse ante el Tribunal mencionado. Las resoluciones del Tribunal son administrativamente vinculantes pero pueden ser revocadas por un tribunal judicial²²²⁶.

880. Por lo que atañe a la especialización en sí, numerosos organismos se ocupan de la discriminación basada en el sexo y promueven la igualdad de género²²²⁷. Varios países también establecieron organismos encargados de cuestiones relativas a la discriminación por motivos de raza, color u origen nacional²²²⁸ o, como en el caso de *Indonesia*, han confiado a su Comisión Nacional de Derechos Humanos una importante función al respecto²²²⁹. Recientemente, los organismos encargados de las cuestiones de igualdad han desempeñado un papel importante particularmente en relación con la igualdad de remuneración entre las mujeres y los hombres, que ha incluido la elaboración y aplicación de métodos de evaluación de los puestos de trabajo. En *Malta*, por ejemplo, la Comisión Nacional de Promoción de la Igualdad recomendó la adopción por el Gobierno de medidas específicas a fin de establecer un sistema de evaluación de los puestos de trabajo que permitiera cumplir el objetivo de evaluar los empleos haciendo hincapié en reducir la disparidad salarial entre los sectores en que predominan ya sea los hombres o las mujeres, así como de establecer un sistema nacional de clasificación de puestos de trabajo para poder comparar un trabajo de igual valor incluso entre distintos sectores²²³⁰. En *Suecia*, la Oficina del Ombudsman para la Igualdad, recientemente establecida, se encarga de supervisar las encuestas salariales que prescribe la Ley sobre la Discriminación, a fin de determinar si hay diferencias de salario injustificadas. También se han establecido organismos que sólo se ocupan de las cuestiones de igualdad de remuneración, si bien son menos numerosos²²³¹.

881. Los organismos especializados abarcan cada vez más cuestiones. Algunos dedicados a temas específicos en los últimos años han sido fusionados para abordar un conjunto más amplio de cuestiones relativas a la discriminación, de manera que hay organismos que pueden ocuparse de casos de discriminación por más de un motivo o por motivos que son difíciles de singularizar, por lo cual abordan la discriminación sistémica y múltiple²²³². Por ejemplo, en *Noruega* el Ombudsman para cuestiones de igualdad y

²²²⁶ *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2008 (Convenio núm. 111).

²²²⁷ Por ejemplo: en *Argelia*, el Consejo Nacional para la Familia y la Mujer; *Austria*, el Ombudsman para la Igualdad de Trato entre las mujeres y los hombres en el empleo y el trabajo; *Bélgica*, el Instituto de Igualdad entre las Mujeres y los Hombres; *Bosnia y Herzegovina*, el Organismo de la Igualdad de Género; *Chile*, el Servicio Nacional de la Mujer; el *Ecuador*, el Consejo Nacional de Igualdad de Género; *Estonia*, el Comisionado para la igualdad de género y la igualdad de trato; *Honduras*, el Instituto Nacional de la Mujer; *Israel*, la Autoridad para la promoción de la mujer; *Jamaica*, la Oficina de los Asuntos Relativos a la Mujer; *Mali*, la Oficina Nacional de la Mujer; *México*, el Instituto Nacional de las Mujeres; *Panamá*, el Instituto de la Mujer; y *Sudáfrica*, la Comisión de Igualdad de Género.

²²²⁸ Por ejemplo, la *Argentina*, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo; *Bélgica*, el Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo; *Italia*, la Oficina para la Promoción de la Igualdad de Trato y la Eliminación de la Discriminación por motivos de raza u origen étnico; *España*, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia; *Uruguay*, la Comisión para la Equidad Racial en el Trabajo.

²²²⁹ *Indonesia* – CEACR, observación, 2011 (Convenio núm. 111): Comisión Nacional de Derechos Humanos (Komnas HAM).

²²³⁰ *Malta* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 100).

²²³¹ Véanse por ejemplo Convenio núm. 100: *Canadá* – CEACR, solicitud directa, 2009 (Comisión de Quebec para la Igualdad de Remuneración); *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2007 (Comisión para la Igualdad de Remuneración).

²²³² Véase párr. 748 *supra*.

no discriminación fue el resultado de la fusión del Ombudsman para la Igualdad, el Centro de la Igualdad y el Centro contra la Discriminación Étnica. En *Suecia*, la Oficina del Ombudsman para la Igualdad resultó de la fusión de cuatro oficinas anteriores de lucha contra la discriminación. En el *Reino Unido*, la Comisión sobre Igualdad y Derechos Humanos reúne los mandatos de tres comisiones anteriores encargadas de la igualdad. La nueva Comisión se encarga de la discriminación por motivos de edad, discapacidad, género, incluido el cambio de sexo, raza, religión y creencias, y orientación sexual²²³³. Sin embargo, en el proceso de unificación hay que asegurarse de que el organismo nuevo disponga de los medios y recursos necesarios, tanto humanos como financieros, para hacerse cargo del nuevo mandato ampliado, y trate eficazmente los problemas relativos a la discriminación en el empleo y la ocupación, y además promueva la igualdad²²³⁴.

882. En anteriores estudios generales se recalcó la importancia de la coordinación entre los organismos especializados en la igualdad y los servicios de inspección del trabajo²²³⁵, y recientemente se han registrado progresos al respecto. En *España*, por ejemplo, se firmó un protocolo de cooperación entre el Ministerio de Igualdad y la Inspección del Trabajo para supervisar las situaciones de discriminación salarial y reducir la disparidad de remuneración. En virtud de ese protocolo, la Inspección del Trabajo realiza controles cuyos resultados se comunican al Ministerio de Igualdad, que analiza la disparidad salarial existente y los sectores en los que es más pronunciada²²³⁶. En *Bélgica*, como consecuencia de una colaboración más estrecha entre el Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo y los servicios de inspección del trabajo, ha aumentado el número de inspecciones realizadas en las agencias de empleo y de trabajo temporal que han permitido identificar casos de discriminación por motivos de origen étnico, de raza y color²²³⁷. En *Francia*, la antigua Alta Autoridad de Lucha contra la Discriminación y en Favor de la Igualdad (HALDE), cuyo mandato en 2011 pasó a integrar el mandato del Defensor de los Derechos, colabora estrechamente con la inspección del trabajo en materia de intercambio de información y documentos, asesoramiento mutuo e investigación conjunta de casos de discriminación en el trabajo²²³⁸.

Cortes y tribunales

883. La tramitación judicial de las quejas individuales presentadas ante los tribunales ordinarios o tribunales del trabajo, incluidas las decisiones sobre las reparaciones y las sanciones apropiadas, sigue siendo una de las características comunes en la aplicación de todas las disposiciones relativas a la no discriminación y la igualdad de remuneración. Es importante la función que incumbe a los tribunales de sentar la jurisprudencia promoviendo los principios de los Convenios núms. 100 y 111 y en establecer recursos

²²³³ Véase también *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 111) en la que se toma nota de que el Consejo de la Igualdad de Trato comenzó a funcionar en 2009, en reemplazo del Consejo de la Igualdad de Género y el Consejo de la Igualdad Étnica. Está facultado para recibir quejas sobre discriminación por motivos de género, raza, color, religión o creencias, opinión política, orientación sexual, edad, discapacidad y origen nacional, social o étnico.

²²³⁴ Véase *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 111).

²²³⁵ Estudio General, 1986, párr. 258; Estudio General, 1988, párr. 194.

²²³⁶ *España* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 100).

²²³⁷ *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 111).

²²³⁸ Véanse, Convenio núm. 111: *Francia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Australia* – CEACR, solicitud directa, 2011 en relación con el establecimiento de la Oficina del Ombudsman para las relaciones laborales justas que puede decidir la intervención de inspectores especializados en las relaciones laborales justas.

que incluyan órdenes para la igualdad de remuneración, indemnización y reintegro. En los capítulos 2 y 3 se examinan las decisiones de cortes y tribunales en particular ²²³⁹.

Acceso a los procedimientos y los recursos

884. La posibilidad de todos los grupos de acceder a los diversos mecanismos relativos a la discriminación y la igualdad de remuneración sigue creando dificultades y los obstáculos más habituales son el costo, los plazos, la representación, la carga de la prueba y el temor a la victimización ²²⁴⁰. También se ha planteado la dificultad material de acceso cuando, por ejemplo, sólo hay órganos de solución de conflictos en la capital, así como de un acceso imposible en la práctica, cuando los grupos objeto de la discriminación por no estar representados en el órgano jurisdiccional no confían en el sistema ²²⁴¹. Las numerosas preocupaciones sobre el acceso han estado tradicionalmente relacionadas con los procedimientos oficiales basados en quejas individuales y, en parte, explican el auge de los organismos especializados.

885. La carga de la prueba puede ser un obstáculo importante, especialmente porque gran parte de la información necesaria en los casos relacionados con la igualdad y la no discriminación obra en poder del empleador. La Comisión se felicita de los progresos realizados en varios países que han enmendado la legislación para trasladar la carga de la prueba al empleador en los casos de discriminación e igualdad de remuneración, generalmente, una vez que el autor de la queja ha presentado una prueba suficiente o plausible de la existencia de una infracción. La Comisión considera que es un medio útil de corregir una situación y evitar la desigualdad a que puede conducir ²²⁴². Varios países europeos han adoptado disposiciones en ese sentido con arreglo a las Directivas europeas para el traslado de la carga de la prueba en los casos de discriminación ²²⁴³. En *Kenya*, la Ley sobre el Empleo prevé el traslado de la carga de la prueba al empleador en el caso de una presunta violación de las disposiciones sobre no discriminación, que comprenden el derecho a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor ²²⁴⁴. En los Estados Unidos, de conformidad con la Ley de Derechos Civiles, la Comisión sobre la Igualdad de Oportunidades en el Empleo, recibe e investiga quejas sobre discriminación. Si una investigación permite establecer motivos razonables para considerar que una queja se justifica, esa Comisión recurre a métodos officiosos de consulta, conciliación y

²²³⁹ Por ejemplo, en cuanto a la función de los tribunales en el contexto de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, ver párr. 678 *supra*. En el contexto del Convenio núm. 111, las cortes y tribunales han examinado un amplio espectro de cuestiones, incluyendo la discriminación indirecta (párr. 746), discriminación racial (párr. 773), trabajadores migrantes (párr. 778), acoso sexual (párr. 793), opinión política (párr. 805), estatus serológico VIH (párrs. 810 a 812), edad (párr. 813), orientación sexual (párr. 824) y seguridad del Estado (párr. 834).

²²⁴⁰ Véase el Estudio General de 1988, párrs. 223 a 226. Véase también el Estudio especial de 1996, párrs. 230 a 234.

²²⁴¹ Véase, por ejemplo, *Arabia Saudita* – CEACR, observación, 2007 (Convenio núm. 111).

²²⁴² Véase el Estudio especial de 1996, párr. 231.

²²⁴³ Directiva 2000/43/CE de 2000 (art. 8) y Directiva 2006/54/CE de 2006 (art. 19): cuando una persona presente hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta corresponderá a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato. Véase, por ejemplo, *Chipre*, observación, 2011 (Convenio núm. 100).

²²⁴⁴ Convenio núm. 111: *Kenya* – CEACR, observación, 2010; véanse también *Bélgica* – CEACR, observación, 2009; *Chile* – CEACR, observación, 2009; *Chipre* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Francia* – CEACR, observación, 2011; *Lituania* – CEACR, observación, 2010; *Luxemburgo* – CEACR, observación, 2008; *Noruega* – CEACR, observación, 2008; *Polonia* – CEACR, observación, 2006; *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2009.

persuasión para eliminar la práctica ilegal; en caso de no llegarse a un acuerdo, la Comisión o el demandante pueden presentar el asunto ante un tribunal²²⁴⁵.

886. El temor a la victimización, por parte tanto de los demandantes como de los testigos, suele también obstaculizar la aplicación de los principios de los convenios. La protección eficaz contra las represalias, de quienes presentan quejas o interponen recursos, así como de los testigos, es fundamental para la aplicación y el cumplimiento de los principios de los convenios. Se insta a los gobiernos a que concedan esa protección²²⁴⁶. La Comisión toma nota de los recientes progresos registrados en varios países, que han reforzado la protección jurídica contra la victimización de quienes presentan quejas de violaciones de las disposiciones sobre la no discriminación y la igualdad de remuneración, en particular *Chipre, Eslovaquia, Francia, Luxemburgo, Malta y Rumania*, así como *Madagascar*, que prevé específicamente la protección de los testigos contra el acoso sexual²²⁴⁷. La Comisión ha insistido regularmente en la importancia de conceder reparaciones adecuadas, imponer sanciones e incluso disponer el reintegro²²⁴⁸. El reintegro en el cargo suele ser la reparación más adecuada en el contexto de la protección contra la victimización, en el caso de despidos ocasionados por la presentación de una queja²²⁴⁹. También es importante autorizar a los sindicatos a presentar quejas porque se reduce el riesgo de represalias y puede servir como disuasivo de la adopción de una medida discriminatoria²²⁵⁰.

Estadísticas

887. Si bien generalmente se presenta información sustantiva sobre las diversas medidas adoptadas para promover la igualdad y luchar contra la discriminación, la Comisión, en su afán de eficacia, a menudo debe pedir — a veces reiteradamente — a los gobiernos que faciliten información sobre el efecto real que han tenido las medidas adoptadas, habida cuenta de las condiciones y la práctica del país de que se trate. Indudablemente varían considerablemente el tipo y el alcance de la información facilitada por los gobiernos, incluidos los datos estadísticos. La disponibilidad de datos fiables para medir la discriminación, en particular la remuneración desigual, depende en cierta medida de los recursos destinados a compilar y analizar los datos estadísticos en general, y difiere según los países²²⁵¹. Actualmente se toman iniciativas a nivel nacional para crear, ampliar y mantener una base de datos estadísticos y un sistema de registro²²⁵². La

²²⁴⁵ En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de los Estados Unidos se remite a la Ley de Derechos Civiles, título VII, art. 706.

²²⁴⁶ Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 111: *Brasil* – CEACR, observación, 2004; *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010; *Guatemala* – CEACR, observación, 2010; *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Países Bajos* – CEACR, solicitud directa, 2002.

²²⁴⁷ Convenio núm. 100: *Chipre* – CEACR, observación, 2011; *Malta* – CEACR, observación, 2005. Convenio núm. 111: *Chipre* – CEACR, observación, 2007; *Francia* – CEACR, observación, 2011; *Luxemburgo* – CEACR, observación, 2008; *Madagascar* – CEACR, solicitud directa, 2006, *Malta* – CEACR, solicitud directa, 2007; *Rumania* – CEACR, observación, 2008; *Eslovaquia* – CEACR, observación, 2006.

²²⁴⁸ Véanse el Estudio especial de 1996, párr. 233; Estudio General de 1988, párrs. 226 a 230.

²²⁴⁹ Véase el Estudio General de 1988, párr. 226. En *Luxemburgo* recientemente se ha adoptado una legislación en este contexto: CEACR, observación, 2008 (Convenio núm. 111).

²²⁵⁰ Véase el Estudio General de 1988, párr. 220.

²²⁵¹ Véase, por ejemplo, *Guinea* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 111).

²²⁵² Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 111: *Liberia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Rwanda* – CEACR, solicitud directa, 2011.

la Comisión también examina las encuestas del mercado de trabajo que algunos países preparan con regularidad²²⁵³.

888. Es preciso analizar la posición y la remuneración correspondiente a los hombres y las mujeres en todas las categorías de empleos, dentro de los sectores y entre éstos para combatir eficazmente las constantes diferencias de remuneración. No obstante, sigue siendo insuficiente la compilación de estadísticas apropiadas que son necesarias para evaluar la naturaleza y el alcance de la diferencia de remuneración²²⁵⁴. Tomando nota de la falta de datos, la Comisión ha indicado cómo compilar las estadísticas a fin de realizar la evaluación mencionada. Se ha instado a los gobiernos a que analicen la situación nacional a fin de determinar la naturaleza y el alcance de la disparidad salarial, en lo posible por sector, como punto de partida para abordar la cuestión de la igualdad de remuneración de un trabajo de igual valor²²⁵⁵. La Comisión recuerda su observación general en que proporcionaba orientación concreta sobre el tipo de estadísticas, desglosadas por sexo, que se debería proporcionar, e insta a los gobiernos a que faciliten esa información en sus memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución, o en caso de que esa información no se encuentre aún disponible, a que faciliten todos los datos de que disponen y continúen la compilación de información estadística completa.

Observación general sobre el Convenio núm. 100

A fin de facilitar la evaluación de la aplicación del principio del Convenio por la Comisión, y de acuerdo con lo dispuesto en el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160), la Comisión pide a los gobiernos que proporcionen la información estadística más completa posible, desglosada por sexo, en sus memorias, con relación a lo siguiente:

- i) la distribución de los hombres y las mujeres en el sector público federal o estatal y/o en el sector privado, por nivel de ingresos y horas trabajadas (que se defina como horas trabajadas u horas pagadas), clasificado por: 1) ramo de actividad económica; 2) ocupación o grupo ocupacional o nivel de educación/calificación; 3) antigüedad; 4) grupo de edad; 5) el número de horas trabajadas de hecho o pagadas; y, donde sea relevante; 6) por tamaño de empresa, y 7) área geográfica;
- ii) información estadística sobre los componentes de la remuneración (indicando la naturaleza de la remuneración, tal como el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, pago de premio para horas extraordinarias y diferencias de turno, subsidios, primas y propinas, y remuneración por tiempo no trabajado) y horas de trabajo (definidas como horas trabajadas de hecho o pagadas), clasificado de acuerdo con las mismas variables que la distribución de los empleados (véanse los incisos 1) a 7) del párrafo i) *supra*).

Donde sea factible, las estadísticas sobre los ingresos promedio deben ser compiladas con base en las horas trabajadas de hecho o pagadas, junto con una indicación del concepto utilizado para determinar las horas de trabajo. Donde las estadísticas sobre los ingresos se compilan en base a otros factores (por ejemplo, ingresos por semana o por mes), las estadísticas sobre el promedio de horas de trabajo deben referirse al mismo período de referencia (o sea, por semana o por mes)¹.

¹ CEACR, 1999, pág. 383.

²²⁵³ Véase, por ejemplo *Argelia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 111).

²²⁵⁴ CEACR, Informe General, 2001, párr. 46. Por ejemplo, el Congreso Nacional del Trabajo de *Tailandia* señala que no hay datos recopilados sobre la disparidad salarial en el país (memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT).

²²⁵⁵ CEACR, Informe General, 2001, párr. 46.

889. Como la segregación en el trabajo por motivos de género es una cuestión muy importante para la aplicación de los Convenios núms. 100 y 111²²⁵⁶, la Comisión insta regularmente a los gobiernos a que proporcionen información y análisis, incluidos datos estadísticos, desglosados por sexo, relativos a la participación en la educación, la enseñanza profesional y en los diversos sectores y ocupaciones de los sectores público y privado, y de ser posible, también en la economía informal²²⁵⁷. Con miras a abordar la discriminación por motivos de raza, color y origen nacional, y evaluar los resultados de las mediciones realizadas, la Comisión también solicita regularmente información, desglosada por sexo, sobre la situación de determinados grupos en el mercado de trabajo, incluidos los trabajadores migrantes, los romaníes, y los pueblos indígenas y tribales. Si bien en general los datos sobre el empleo además del género son insuficientes, la Comisión ha recibido información estadística, por ejemplo, del *Perú*, sobre la situación de los pueblos indígenas en el mercado de trabajo, en los sectores público y privado; de *Croacia*, relativa a los romaníes, y de *Noruega*, de acuerdo al sexo y el origen, señalando la diferencia de las tasas de empleo entre los inmigrantes de uno u otro sexo²²⁵⁸.

890. La Comisión ha tomado nota de una evolución positiva, en particular con respecto a la preparación por los ministerios o instituciones gubernamentales, de informes, estudios o encuestas específicos realizados en colaboración con los institutos de estadística. Por ejemplo, en *Bélgica*, los informes anuales sobre la brecha salarial entre los hombres y las mujeres incluyen actualmente datos desglosados por nacionalidad²²⁵⁹. Los interlocutores sociales también pueden cumplir una importante función en la recopilación y el análisis de las estadísticas pertinentes. En *Islandia*, las organizaciones de trabajadores y de empleadores concluyeron un protocolo sobre convenios colectivos que prevé un estudio estadístico relativo a las disparidades de género en materia de remuneración. En *Dinamarca*, los interlocutores sociales ayudan a sus miembros a comprender las estadísticas sobre la igualdad de remuneración y a hacerlas aplicables²²⁶⁰.

891. Si bien algunos países han establecido leyes, políticas y procedimientos para compilar datos estadísticos apropiados desglosados por sexo²²⁶¹, en general esos datos sólo se encuentran disponibles en cierta medida, y son aún más limitados los datos sobre los grupos étnicos y otros grupos sociales²²⁶². Es esencial contar con datos estadísticos apropiados para determinar la naturaleza, el alcance y las causas de la discriminación y la remuneración desigual, definir las prioridades y elaborar medidas apropiadas para supervisar y evaluar el efecto de esas medidas y proceder a cualquier ajuste necesario.

²²⁵⁶ Véanse los párrs. 712 a 719 *supra*.

²²⁵⁷ Véase, por ejemplo, *Chad* – CEACR, observación, 2010 (Convenio núm. 111).

²²⁵⁸ Convenio núm. 111: *Croacia* – CEACR, observación, 2011; *Noruega* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Perú* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²²⁵⁹ *Bélgica* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 100). Véanse también Convenio núm. 111: *Argentina* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Francia* – CEACR, observación, 2011; *Indonesia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Italia* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Togo* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Uzbekistán* – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también Convenio núm. 100: *Hungría* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Perú* – CEACR, observación, 2011.

²²⁶⁰ *Islandia* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 111); *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Convenio núm. 100).

²²⁶¹ CEACR, Informe General, 2009, párr. 18. Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 111: *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, solicitud directa, 2006; *Dinamarca* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²²⁶² Algunos países señalan que los datos relativos al origen étnico o racial son difíciles de reunir debido a la legislación sobre la protección de los datos: véanse, por ejemplo, Convenio núm. 111; *Austria* – CEACR, solicitud directa, 2010; *República Checa* – CEACR, observación, 2009.

Por consiguiente, la Comisión exhorta a todos los gobiernos a que compilen y analicen datos pertinentes, en particular estadísticas comparables que permitan evaluar con precisión los cambios que se producen a lo largo del tiempo.

Parte VI. Obstáculos a la ratificación y asistencia técnica²²⁶³

Capítulo 1

Libertad sindical y de asociación y negociación colectiva

Dificultades que impiden la ratificación

892. La Comisión toma nota con satisfacción de que desde la publicación de su Estudio General en 1994, el Convenio núm. 87 ha sido ratificado por 41 Estados Miembros²²⁶⁴ y el Convenio núm. 98 por 36 Estados Miembros²²⁶⁵. Con estas ratificaciones, el número total de ratificaciones del Convenio núm. 87 asciende a 150 y el de ratificaciones del Convenio núm. 98 a 160²²⁶⁶. La Comisión observa que varios países señalan que no están en condiciones de ratificar los Convenios por distintas razones, o no se han pronunciado sobre la cuestión de la ratificación. Algunos países observan que las disposiciones de los Convenios se examinarán en una fecha ulterior, en algunos casos con la asistencia de un órgano establecido para tal fin, mientras que otros señalan, en términos más generales, que el conjunto de su legislación es compatible con los Convenios, o regula adecuadamente los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Sin embargo, la Comisión observa con preocupación que los países con el mayor porcentaje de la población mundial aún no han ratificado estos convenios fundamentales y los alienta a proseguir vigorosamente sus esfuerzos en ese sentido.

893. El Gobierno de *Afganistán* indica que se requiere la asistencia técnica de la OIT para impulsar el proceso de ratificación de los Convenios núms. 87 y 98. El Gobierno de *Somalia* indica que la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT será posible tras un proceso de paz que permita la adopción de nuevas leyes.

²²⁶³ La información contenida en esta parte se basa en las memorias presentadas en virtud del art. 19 de la Constitución, el documento del Consejo de Administración titulado «*Ratificación y promoción de los convenios fundamentales y de los convenios sobre gobernanza de la OIT*» (documento GB.310/LILS/5 (& Add.) y la información presentada por los gobiernos en el marco del documento titulado *Referencia por país dentro del marco del examen anual de la Declaración de la OIT (2000-2011)*.

²²⁶⁴ *Angola, Armenia, Bahamas, Botswana, Camboya, Cabo Verde, Chile, República Democrática del Congo, El Salvador, Eritrea, Estonia, Fiji, Gambia, Georgia, Granada, Guinea, Indonesia, Islandia, Kazajstán, Kiribati, Libia, Lituania, Malawi, Mauricio, Montenegro, Mozambique, Namibia, Papua Nueva Guinea, República de Moldova, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Serbia, Sudáfrica, Sri Lanka, Timor-Leste, Turkmenistán, Uganda, República Unida de Tanzania, Vanuatu, Zambia y Zimbabwe.*

²²⁶⁵ *Armenia, Botswana, Burundi, Camboya, Chile, Congo, El Salvador, Eritrea, Estonia, Gambia, Guinea, Kazajstán, Kiribati, Kuwait, Lituania, Madagascar, Mauritania, Montenegro, Mozambique, Namibia, Nepal, Nueva Zelanda, República de Moldova, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Samoa, Serbia, Seychelles, Sudáfrica, Suriname, Suiza, Timor-Leste, Turkmenistán, Vanuatu, Zambia y Zimbabwe.*

²²⁶⁶ Al 22 de junio de 2011.

894. El Gobierno de la *República Islámica del Irán* indica que está trabajando con los interlocutores sociales y con la OIT en la enmienda del Código del Trabajo con el fin de preparar el terreno para la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98. El Gobierno de los *Emiratos Árabes Unidos* indica que la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98 se está contemplando en el marco del Programa de Trabajo Decente por País y que se necesita la asistencia técnica de la OIT para encontrar esquemas alternativos de representación de los trabajadores.

895. El Gobierno de la *República de Corea* explica que, en la actualidad, es difícil ratificar los Convenios núms. 87 y 98 porque algunas de las disposiciones de la legislación nacional del trabajo no están en conformidad con las normas internacionales del trabajo correspondientes. Además, las perspectivas de ratificación de estos instrumentos parecen limitadas debido a continuas controversias sobre el pluralismo de los sindicatos a nivel empresarial y sobre una prohibición de remunerar a los dirigentes sindicales que prestan servicio a tiempo completo.

896. Según el Gobierno de los *Estados Unidos*, la legislación y la práctica federales se ajustan en general a las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, aunque persisten algunos problemas y recientemente no se ha procedido a ningún análisis tripartito exhaustivo en relación con dichos Convenios. El Gobierno indica asimismo que los Estados Unidos acogerían con agrado toda propuesta acerca de formas pertinentes de cooperación técnica tripartita que la OIT pudiera recomendar.

897. Según el Gobierno de *China*, la Constitución del país y otras leyes de ámbito nacional protegen en principio los derechos previstos en los Convenios núms. 87 y 98, pero en comparación con los propios convenios no contienen disposiciones legislativas concretas, especiales y detalladas al respecto.

898. Con respecto al Convenio núm. 87, el Gobierno de *Guinea-Bissau* indica que si bien el Jefe de Estado precedente firmó el instrumento de ratificación en 2009, el proceso de ratificación debe realizarse de nuevo debido al cambio de gobierno, con la asistencia técnica de la OIT. El Gobierno de *Nepal* indica que el proceso de ratificación del Convenio núm. 87 ha sido interrumpido por el período de transición política. Sin embargo, el nuevo Gobierno está contemplando la posibilidad de ratificar el Convenio en un futuro próximo.

899. El Gobierno de *Iraq* indica que la legislación nacional del trabajo de 1952 no está en conformidad con el Convenio núm. 87. Sin embargo, se ha presentado un proyecto de texto a la Asamblea Nacional con el fin de enmendar dicha legislación. El Convenio podría ratificarse una vez terminado este proceso. El Gobierno de *Jordania* indica que la comisión tripartita que se creó dos años atrás propuso adaptar en mayor medida la legislación nacional a las exigencias del Convenio núm. 87. El Gobierno del *Sudán* informa de la revisión en curso de las leyes constitucionales y civiles, que deberá concluir para que pueda considerarse la ratificación del Convenio núm. 87. Indica asimismo que se ha creado un comité tripartito para redactar un nuevo Código del Trabajo.

900. El Gobierno de *Malasia* indica que, por el momento, la ratificación del Convenio núm. 87 no se considera una prioridad, ya que este instrumento no es pertinente para la situación y el contexto histórico del país. El Gobierno de *Myanmar* considera que la OIT debería cooperar con Myanmar en relación con la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT e indica que la ratificación de los convenios fundamentales que todavía no ha ratificado se considerará a su debido tiempo.

901. El Gobierno de *Nueva Zelandia* indica que no puede ratificar el Convenio núm. 87 dado que, según la jurisprudencia de la OIT, las huelgas de solidaridad y las huelgas generales por cuestiones económicas y sociales deben poder ocurrir sin penalización

legal alguna. Este principio es contrario al marco legislativo que han establecido los sucesivos gobiernos de Nueva Zelanda para las relaciones de trabajo.

902. El Gobierno del *Brasil* indica que la Constitución Federal estableció en la legislación el principio de la unidad en el movimiento sindical, lo que representa un impedimento para la ratificación del Convenio núm. 87. El Gobierno de *Marruecos* indica que el hecho de que determinadas disposiciones de la legislación general no se ajusten a los principios consagrados en el Convenio núm. 87, por ejemplo, en lo que atañe a la situación especial de determinadas categorías de trabajadores, impide la ratificación de dicho Convenio.

903. El Gobierno de *México* indica que si bien las leyes nacionales contienen disposiciones que prohíben los actos de discriminación sindical, carecen de disposiciones específicas que brinden protección a las organizaciones de trabajadores y de empleadores y que prohíban los actos de injerencia de unas respecto de las otras, y que la razón por la que no ha ratificado este Convenio tiene que ver con una reserva que desea formular en virtud del artículo 1, 2), b), del Convenio.

904. El Gobierno del *Canadá* indica que antes de proceder a un examen técnico del Convenio núm. 98, los gobiernos canadienses están esperando una decisión del Tribunal Supremo del Canadá que está previsto que aclare el alcance de la garantía existente en la Carta de Derechos y Libertades del Canadá en cuanto a la protección de la libertad sindical. La Comisión observa que el Tribunal Supremo se pronunció sobre el caso *Fraser* el 29 de abril de 2011 y confirmó que el artículo 2, d), de la Carta protege también el derecho a la negociación colectiva. Habida cuenta de lo anterior, la Comisión confía en que el Gobierno considere la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 98.

Asistencia técnica

905. *Asistencia técnica recibida*. En los últimos años, muchos Estados Miembros se han beneficiado de la asistencia técnica prestada por la Oficina en relación con la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98. Muchos gobiernos han recibido asistencia técnica para armonizar su legislación con estos dos instrumentos, y más concretamente con sus disposiciones relativas al derecho de huelga²²⁶⁷, la negociación colectiva²²⁶⁸, o el principio de libertad sindical²²⁶⁹.

906. Otros recibieron asistencia técnica dirigida a mejorar la promoción del diálogo social²²⁷⁰. Asimismo, muchos países acogieron misiones para realizar el seguimiento de las conclusiones adoptadas por la Conferencia en sus reuniones anteriores²²⁷¹. Por otra

²²⁶⁷ Véanse por ejemplo *Mali* – Informe III (parte 2), 2010, párr. 37, *Eslovaquia* – Respuesta 34 del cuestionario enviado en virtud del art. 19 de la Constitución, 2011 (respuesta 34 del cuestionario).

²²⁶⁸ Véanse por ejemplo, *Costa Rica* – Informe III (parte 2), 2009, párr. 53, *República Dominicana* – respuesta 34 del cuestionario, *Eslovaquia* – respuesta 34 del cuestionario; *Bulgaria* – respuesta 34 del cuestionario; *Ecuador* – respuesta 34 del cuestionario; *Sri Lanka* – respuesta 34 del cuestionario; *Turquía* – respuesta 34 del cuestionario; *El Salvador* – Informe III (parte 2), 2009, párr. 87.

²²⁶⁹ *Etiopía* – Informe III (parte 2), 2010, párr. 62; *Nicaragua* – Informe III (parte 22), 2009, párr. 59; *El Salvador* – Informe III (parte 2), 2009, párr. 87; *Namibia* – Informe III (parte 2), 2007, párr. 55, Informe III (parte 2), 2007, párr. 55; *Malawi* – Informe III (parte 2), 2007, párr. 55; *Argentina* – Informe III (parte 2), 2010, párr. 65, Informe III (parte 2), 2007, párr. 55; *Colombia*, *Ecuador*, *Perú*, *Bahrein*, *Panamá*, *Ucrania* – Informe III (parte 2), 2007, párr. 55; *Bulgaria* – respuesta 34 del cuestionario; *Ecuador* – respuesta 34 del cuestionario; *Sri Lanka* – respuesta 34 del cuestionario; *Turquía* – respuesta 34 del cuestionario; *Camerún* – Informe III (parte 2), 2006, párr. 44; *Federación de Rusia* – Informe III (parte 2), 2006, párr. 44.

²²⁷⁰ *Filipinas* – Respuesta 34 del cuestionario; *Georgia* – Respuesta 34 del cuestionario.

²²⁷¹ *Argentina* – Informe III (parte 2), 2006, párr. 35; *Belarús* – Informe III (parte 2), 2009, párr. 44, respuesta 34 del cuestionario; *Colombia* – Informe III (parte 2), 2010, párr. 31-32, Informe III (parte 2), 2006, párr. 35; *Egipto*

parte, la Oficina organizó actividades de formación destinadas a jueces²²⁷² y funcionarios²²⁷³.

907. *Asistencia técnica solicitada.* Además, algunos gobiernos han expresado su interés en recibir asistencia técnica de la Oficina, o han indicado que la recibirían en breve, en las respuestas que han facilitado al cuestionario enviado en virtud del artículo 19 de la Constitución²²⁷⁴. Por ejemplo, algunos han indicado que desean recibir asistencia técnica con el fin de evaluar la conformidad de su legislación (véase por ejemplo *Pakistán, Turquía y Chile*) o sus prácticas (véase por ejemplo *Belice, Benin, Pakistán, y Perú*) con los principios de la libertad sindical, posibilidad ésta que ha sido desarrollada por los mecanismos de supervisión. Otros desean dotarse de herramientas para promover mejor el sindicalismo (véase por ejemplo *El Salvador*) o volver a examinar su legislación sobre la negociación colectiva (véase por ejemplo *China, Canadá*). Por último, el establecimiento de criterios de representatividad sindical ha sido objeto de una solicitud de asistencia técnica (véase por ejemplo *Túnez*), al igual que los derechos laborales fundamentales de los funcionarios (véase por ejemplo *Zimbabwe*).

– Informe III (parte 2), 2010, párr. 33; *Guatemala* – Informe III (parte 2), 2010, párr. 34, Informe III (parte 2), 2009, párr..., Informe III (parte 2), 2008, párr. 41; *Camboya* – Informe III (parte 2), 2009, párr. 45; *Djibouti* – Informe III (parte 2), 2009, párr. 46; *Bosnia-Herzegovina* – Informe III (parte 2), 2008, párr. 39. Además, Costa Rica y Guatemala han recibido sendas misiones de asistencia técnica recientemente, del 16 al 20 de mayo de 2011 y del 9 al 13 de mayo de 2011 respectivamente.

²²⁷² *Chile* – Informe III (parte 2) 2010, párr. 66; *Colombia* – Informe III (parte 2), 2009, párr. 86; *Rwanda* – Informe III (parte 2), 2008, párr. 73; *Congo* – Informe III (parte 2), 2008, párr. 73.

²²⁷³ *El Salvador* – Respuesta 34 del cuestionario; *Filipinas* – Respuesta 34 del cuestionario.

²²⁷⁴ Véanse las respuestas aportadas a la pregunta 35 del cuestionario.

Capítulo 2

Eliminación del trabajo forzoso

Obstáculos a la ratificación y perspectivas futuras

908. Los convenios relativos al trabajo forzoso figuran entre los instrumentos de la OIT que han logrado el mayor número de ratificaciones. Hasta la fecha, los Convenios núms. 29 y 105 han recibido 175 y 171 ratificaciones, respectivamente²²⁷⁵. Seis países que aún no han ratificado ninguno de los convenios sobre trabajo forzoso han remitido sus memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, aportando así datos sobre las medidas adoptadas con miras a la ratificación de esos convenios, así como sobre los escollos que obstaculizan la ratificación.

Convenio núm. 29

909. El Gobierno de la *República de Corea* indicó que ha tropezado con dificultades para ratificar el Convenio debido a que la OIT considera que el servicio militar suplementario impuesto por la Ley de Servicio Militar no es un trabajo de índole puramente militar y no tiene carácter voluntario; en consecuencia, el servicio suplementario no queda comprendido en el ámbito de la excepción prevista en el párrafo 2 del artículo 2 del Convenio núm. 29. El Gobierno considera que, debido a las circunstancias especiales de la República de Corea, no puede sino mantener el actual sistema de conscripción militar. La Comisión alienta al Gobierno a que se continúe beneficiando de la asistencia técnica de la OIT con miras a eliminar este obstáculo y a permitir que se ratifique este Convenio en un futuro muy próximo.

910. El Gobierno de *los Estados Unidos* observó que, antes de decidir si debería o no recomendar el Convenio núm. 29 al Senado de los Estados Unidos para su consideración y eventual consentimiento a la ratificación, el Grupo Consultivo Tripartito sobre Normas Internacionales del Trabajo tiene que proceder a un análisis jurídico exhaustivo de sus disposiciones. De momento, el Convenio sólo ha sido objeto de un examen parcial y, en consecuencia, no se puede afirmar con certeza cuáles podrían ser los obstáculos a su ratificación. En todo caso, el Gobierno manifestó que la legislación federal parecía estar, en general, en conformidad con los principios del Convenio.

911. Ni el Gobierno de la República de Corea ni el Gobierno de los Estados Unidos se han referido a las perspectivas de ratificación de este instrumento en un futuro próximo.

²²⁷⁵ Desde la publicación en 2007 del último *Estudio General* titulado *Erradicar el trabajo forzoso*, Canadá, Samoa, Timor-Leste y Viet Nam han ratificado el Convenio núm. 29, y Samoa ha ratificado el Convenio núm. 105.

Convenio núm. 105

912. Según la información disponible, tres países han manifestado su intención de ratificar el Convenio:

- El Gobierno de la *República de Corea* indicó que la revisión de la Ley del Código Penal, en trámite de revisión por la Asamblea Nacional, podría redundar en una mayor coherencia entre el Código y el Convenio. La revisión de la citada ley se tendrá en cuenta a los efectos de la ratificación del Convenio.
- El Gobierno de *Timor-Leste* señaló que carecía de los recursos humanos calificados suficientes para llevar a cabo el proceso de ratificación, y por consiguiente solicitó en 2011 la asistencia técnica de la OIT a fin de apoyar este proceso.
- El Gobierno de *Viet Nam* indicó que ya se ha iniciado el proceso de adecuación de la legislación nacional con vistas a la ratificación del Convenio; además, el Ministerio de Trabajo, Inválidos y Asuntos Sociales ha realizado un estudio sobre la materia y está recopilando los comentarios recibidos, en la perspectiva de lograr la ratificación del Convenio en el período 2011-2012.

913. Dos gobiernos se han referido a ciertas dificultades que impiden la ratificación del Convenio núm. 105. El Gobierno del *Japón* puso de relieve que la interpretación del ámbito exacto de las prácticas de trabajo forzoso prohibidas por el Convenio no era suficientemente clara, y que era necesario llevar a cabo nuevos estudios sobre la relación entre la legislación nacional pertinente y las disposiciones del Convenio. El Gobierno de *Malasia* mencionó la diferencia de interpretación entre, por una parte, el Gobierno y, por otra parte, los órganos de control de la OIT por lo que se refería al impacto que el trabajo realizado por los reclusos puede tener en cuanto al cumplimiento del Convenio. El Gobierno considera que el trabajo de los presos durante el encarcelamiento es una forma de perfeccionamiento laboral, y no de trabajo forzoso. Si bien indicó que no preveía modificaciones en su percepción de esta materia, el Gobierno declaró que no se opone a mantener nuevas discusiones y consultas con la OIT para considerar el Convenio.

Asistencia técnica

914. En numerosas ocasiones, la Comisión ha llamado la atención de los gobiernos sobre la importancia de la asistencia técnica de la Oficina para ayudar a los gobiernos y los interlocutores sociales a abordar las complejas cuestiones inherentes al trabajo forzoso a nivel nacional. La asistencia técnica debería centrarse en la promoción de programas de sensibilización y de desarrollo de capacidades, y en el perfeccionamiento de la legislación nacional y de los mecanismos de control de la aplicación de la ley, a fin de asegurar la puesta en práctica efectiva de los convenios sobre trabajo forzoso.

915. En sus comentarios destinados a los Estados ratificantes, la Comisión invitó a los gobiernos interesados a que aprovechen la asistencia técnica de la OIT para facilitar el proceso de armonización entre, por una parte, su legislación y su práctica y, por otra parte, las disposiciones de los convenios²²⁷⁶, a veces de acuerdo con la propuesta hecha por la Comisión de la Conferencia en lo relativo a la aplicación de las normas. En varias de las memorias sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, los gobiernos pidieron la asistencia técnica de la Oficina respecto de diversas cuestiones relacionadas con la aplicación y la

²²⁷⁶ Véanse, por ejemplo, *Congo* – CEACR, observación (Convenio núm. 29), 2011; *Indonesia* – CEACR, observación (Convenio núm. 105), 2009; *Irlanda* – CEACR, solicitud directa (Convenio núm. 29), 2011; *Sudán* – CEACR, observación (Convenio núm. 29), 2010.

ratificación de los convenios sobre el trabajo forzoso²²⁷⁷. Algunos gobiernos informaron a la Oficina de las medidas que han adoptado con la asistencia técnica de la OIT²²⁷⁸.

²²⁷⁷ *Albania* (solicitud de asistencia técnica para la preparación de las memorias sobre la aplicación de los convenios); *Azerbaiyán* (solicitud de asesoramiento y asistencia técnica sobre determinadas cuestiones relacionadas con la aplicación de los convenios); *Burundi* (solicitud de asistencia técnica y apoyo de expertos para la evaluación de casos de trabajo forzoso y trata de personas); *República Centroafricana* (solicitud de asistencia técnica para la formación profesional de los funcionarios de la administración del trabajo y la inspección del trabajo, así como para la preparación de memorias sobre la aplicación de los convenios); *Chile* (solicitud de asistencia técnica para la organización de seminarios de capacitación y talleres sobre los convenios fundamentales de la OIT, destinados a los funcionarios públicos y representantes de los interlocutores sociales); *Côte d'Ivoire* (solicitud de asistencia de la OIT para la preparación del estudio en profundidad sobre la situación en materia de trabajo forzoso y trata de personas en el país); *Perú* (solicitud de asistencia de la OIT para la organización de la formación de los funcionarios del Ministerio de Trabajo sobre las medidas de política encaminadas a erradicar el trabajo forzoso); *Senegal* (solicitud de asistencia técnica para la preparación de las memorias sobre la aplicación de los convenios); *Timor-Leste* (solicitud de asistencia técnica para llevar a cabo el proceso de ratificación del Convenio núm. 105 y cumplir con la obligación de presentar memorias sobre los convenios fundamentales ratificados).

²²⁷⁸ Dicha información está contenida en las memorias presentadas en virtud del art. 19 de la Constitución por los países siguientes: *Benin*, *Indonesia*, *Malasia*, *Pakistán*, *Perú* y *Polonia*. Véase también *Pakistán* – CEACR, observación (Convenio núm. 29), 2011.

Capítulo 3

Eliminación del trabajo infantil

Obstáculos a la ratificación y perspectivas de futuro

916. Hasta la fecha, 174 países han ratificado el Convenio núm. 182 y 161 países han ratificado el Convenio núm. 138. En particular, en los diez últimos años se ha observado un interés renovado por el Convenio núm. 138. Casi el 60 por ciento de las ratificaciones han tenido lugar después de la adopción del Convenio núm. 182 en 1999. La adopción de este segundo instrumento sobre el trabajo infantil tuvo un efecto muy positivo en la tasa de ratificación del Convenio núm. 138; en razón de los enfoques complementarios de ambos Convenios, muchos Estados tras ratificar el Convenio núm. 182 hicieron otro tanto con el Convenio núm. 138.

917. No obstante, en varios Estados persisten los obstáculos a la ratificación. En los informes presentados de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, varios Estados han puesto de relieve que si bien respetaban el espíritu del Convenio, su legislación nacional no era plenamente compatible con los requisitos técnicos del Convenio²²⁷⁹. La Comisión observa que algunas de estas cuestiones técnicas, sobre todo en relación con el trabajo ligero podrían sortearse aplicando plenamente la cláusula de flexibilidad contenida en el *artículo 4* del Convenio. A ese respecto, varios Estados del grupo de países industrializados con economía de mercado subrayaron que su legislación y práctica nacional cumplían los objetivos fundamentales del Convenio²²⁸⁰. Además, algunos Estados han señalado que no están en condiciones de poner en práctica el Convenio debido a limitaciones de recursos o a las condiciones socioeconómicas del país (incluidas las dificultades que supone controlar el elevado número de niños que participan en la economía informal)²²⁸¹. No obstante, varios Estados han señalado que llevan a cabo un estudio sobre la ratificación del Convenio o que prevén realizar ese estudio en un futuro próximo²²⁸².

²²⁷⁹ Entre los elementos de orden técnico correspondientes figura la edad mínima para la admisión al trabajo ligero (como en *Nueva Zelandia*, además de algunos Estados de *Australia* y algunas provincias del *Canadá*) y la edad mínima de 18 de admisión a un trabajo peligroso (como en *México*).

²²⁸⁰ *Australia, el Canadá, Nueva Zelandia y los Estados Unidos*.

²²⁸¹ Tal es el caso de *Bangladesh y la India* (que subrayaron que su política de ratificación de convenios estaba supeditada a que la legislación y la práctica fuesen plenamente conformes con las disposiciones del Convenio), y *Timor-Leste*.

²²⁸² Las respuestas de *Australia* (prioridad para considerar la posibilidad de la ratificación en el bienio 2011-2012), *el Canadá* (examen técnico iniciado en 2011) y *Nueva Zelandia* (participación en un diálogo en curso con la OIT).

Asistencia técnica

918. Numerosos Estados Miembros han recibido asistencia técnica de la Oficina relativa a la aplicación de los convenios fundamentales sobre el trabajo infantil. Por ejemplo, como resultado de la discusión en la Comisión de Expertos en Aplicación de Normas de la Conferencia, celebrada en junio de 2005, *Qatar y el Níger* recibieron asistencia técnica relativa a la aplicación del Convenio núm. 182, gracias a la cual la Comisión pudo tomar nota de los notables progresos realizados en ambos casos²²⁸³. Además, tras la discusión en la Comisión de la Conferencia sobre la aplicación del Convenio núm. 138 en *Malasia*, en 2009, se proporcionó asistencia técnica que contribuyó a la adopción de la Ley de Empleo de Jóvenes y Niños (enmienda) de 2010, que trataba de las cuestiones pendientes relativas a la edad mínima de admisión al trabajo, el trabajo peligroso y el trabajo ligero.

919. Entre otros países que recibieron asistencia técnica para la aplicación de los convenios fundamentales sobre el trabajo infantil, según se indica en sus informes presentados de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, figuran el *Brasil, Belice, Bulgaria, Burundi, Etiopía, Filipinas, Indonesia, Jamaica, la República de Moldova, Namibia, el Pakistán, Rumania, Senegal y Sudáfrica*. Este apoyo se concedió generalmente en el marco del proyecto de cooperación técnica OIT/IPEC. Además, se ha prestado una importante asistencia técnica a los gobiernos en relación con la posible ratificación del Convenio núm. 138, en particular a *Australia, Bangladesh y el Canadá*²²⁸⁴. Además, según señalaron varios gobiernos en sus informes presentados de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, antes de la ratificación habían recibido asistencia técnica de la Oficina, en particular la *República Checa, Sri Lanka y Timor Leste*. Las actividades de asistencia técnica han incluido asimismo talleres nacionales y subregionales sobre la aplicación de los convenios y las obligaciones en materia de presentación de informes (como el celebrado en 2010 para cinco Estados Miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo).

920. Reconociendo el efecto positivo de la asistencia técnica en la aplicación de los Convenios núm. 138 y núm. 182, la Comisión ha alentado sistemáticamente a los gobiernos a estudiar la posibilidad de hacer uso de la asistencia técnica, si procedía, con inclusión de los *Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Libano, Liberia, Lesotho, Malasia, Nigeria, Sudán y Uzbekistán*²²⁸⁵. Asimismo, varios Estados Miembros, en sus informes presentados de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, solicitaron a

²²⁸³ Como resultado de los comentarios de la Comisión relativos al tráfico de niños con destino a *Qatar* para su utilización en carreras de camellos (una forma de trabajo peligroso), en marzo de 2006 se envió una misión de asesoramiento técnico a este país. Después de la misión, la Comisión observó con satisfacción que el Gobierno había adoptado una serie de medidas prácticas encaminadas a cerciorarse de que los propietarios de camellos no utilizaran a niños menores de 18 años para las carreras. En *el Níger*, tras una misión de investigación efectuada en 2007, la Comisión observó con interés varias medidas adoptadas para abordar el problema del trabajo infantil en las minas de oro artesanales y la utilización de niños para la mendicidad.

²²⁸⁴ El Gobierno de *Australia* señala que recibió una respuesta particularmente útil a una solicitud de asistencia formulada en 2009, que sería utilizada como base para considerar la posibilidad de ratificar el Convenio en 2011-2012. El Gobierno del *Canadá* comunica que recibió asesoramiento con respecto al Convenio núm. 138 en el contexto de un examen técnico, y el Gobierno de *Bangladesh* señala que recibió apoyo técnico en forma de seminarios y talleres.

²²⁸⁵ *Etiopía* – CEACR, solicitud directa, 2011; *Libano* – CEACR, observación, 2011; *Liberia* – CEACR, solicitud directa 2011; *Lesotho* – CEACR, observación, 2011; *Malasia* – CEACR, observación, 2010; *Nigeria* – CEACR, observación, 2010; *Sudán* – CEACR, observación, 2010; *Emiratos Árabes Unidos* – CEACR, observación, 2010; y *Uzbekistán* – CEACR, observación, 2010.

la Oficina apoyo técnico relativo a diversas cuestiones relacionadas con la aplicación de los convenios sobre el trabajo infantil ²²⁸⁶.

²²⁸⁶ Por ejemplo, *Albania, Antigua y Barbuda, República Centroafricana, Chile y Sri Lanka*.

Capítulo 4

Igualdad de oportunidades y de trato

Perspectivas y obstáculos para la ratificación

921. La Comisión desearía subrayar que los Convenios núms. 100 y 111 han registrado un nivel de ratificación casi universal, con 168 y 169 ratificaciones, respectivamente, por parte de 183 Estados Miembros, y acoge con agrado las indicaciones de varios gobiernos sobre las medidas que están adoptando para la ratificación de dichos Convenios.

922. Con respecto a la ratificación del Convenio núm. 100, la Comisión toma nota de que el Gobierno de Liberia ha indicado que el proceso de ratificación está en curso y que la legislación laboral nacional revisada ha sido presentada al Senado. El Gobierno de Kuwait declaró que la ratificación había sido objeto de discusión entre el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y los interlocutores sociales y que se había presentado al Consejo de Ministros y al Parlamento, mientras que el Gobierno de Bahrein expresó su intención de establecer un comité tripartito que ha de ocuparse de la ratificación de los convenios fundamentales no ratificados. El Gobierno de Somalia también ha expresado su intención de ratificar el Convenio una vez que se supere la inestabilidad política del país y pueda adoptarse la legislación necesaria. Sin embargo, el Gobierno de Qatar declaró que no existe un mecanismo que permita definir claramente el concepto de «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor», lo cual dificulta su aplicación por parte de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, en particular en el contexto de la libertad contractual y de la flexibilidad del mercado de trabajo.

923. Con respecto al Convenio núm. 111, el Gobierno del Japón indicó que, habida cuenta de la amplia gama de motivos de discriminación en el empleo y la ocupación previstos en el Convenio, había que examinar cuidadosamente la conformidad de la legislación nacional con el Convenio antes de poder ratificarlo. El Gobierno de Tailandia indicó que el procedimiento de ratificación implica la celebración de consultas públicas por parte del Consejo de Ministros y la aprobación de la Asamblea Nacional. El Gobierno de Malasia considera que el artículo 153, 2) de la Constitución Federal que prevé privilegios para los Bumiputeras en el sector público constituye un obstáculo para la ratificación del Convenio.

924. Con respecto a aquellos países que no han ratificado el Convenio núm. 100 ni el Convenio núm. 111, la Comisión de Expertos toma nota de que el Gobierno de Brunei Darussalam está considerando la posibilidad de ratificarlos, y de que los Gobiernos de Omán y de Suriname indicaron que era necesario efectuar una reforma de sus respectivas legislaciones nacionales antes de proceder a la ratificación. Los Gobiernos de Maldivas y las Islas Salomón indicaron que era necesario presentar la ratificación al Parlamento. El Gobierno de Timor-Leste indica que la ratificación de los Convenios núms. 100 y 111 es un asunto prioritario; sin embargo, existen limitaciones debido a la falta de recursos humanos calificados para llevar a cabo el proceso de ratificación y presentación de memorias. Pidió, al igual que el Gobierno de Myanmar, asistencia técnica de la OIT a este respecto. El Gobierno de los Estados Unidos declaró que el Comité de la

Presidencia sobre asuntos de la OIT (PC/ILO), sobre la base de un consenso tripartito, se comprometió a trabajar para completar con éxito el proceso de ratificación del Convenio núm. 111.

925. Con respecto a las preocupaciones planteadas en relación con el Convenio núm. 100, la Comisión de Expertos ha tratado de clarificar el concepto de «trabajo de igual valor» en su observación general, y a través del presente Estudio General. Por lo que se refiere a la manera de determinar el «trabajo de igual valor», en todas las regiones se han desarrollado y utilizado métodos objetivos de evaluación de los empleos que constituyen una gran ayuda a la aplicación del Convenio. En cuanto al Convenio núm. 111, la Comisión de Expertos recuerda que este instrumento ofrece una flexibilidad considerable para determinar los métodos que permiten alcanzar los objetivos del Convenio, pero es necesario que estos métodos sean eficaces para abordar la discriminación y promover la igualdad. La cooperación con las organizaciones de trabajadores y empleadores con objeto de desarrollar y garantizar la promoción de la política nacional en materia de igualdad podría constituir un medio adecuado para superar algunos de los obstáculos que se plantean. La Comisión de Expertos también recuerda que la acción exigida por el Convenio es un proceso continuo, y que en ningún país se ha logrado eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación. En cuanto al trato preferencial que se da a un grupo, la Comisión de Expertos recuerda que no todas las distinciones, exclusiones o preferencias son discriminatorias en virtud del Convenio, y es necesario examinar la situación particular que se planteó a fin de determinar si se justificaba para alcanzar los objetivos del Convenio.

926. La Comisión de Expertos desea subrayar la intención global de la mayoría de los países de ratificar los Convenios núms. 100 y 111. La Comisión de Expertos toma nota con interés de que la mayoría de los obstáculos enumerados no parecen insuperables y estima que pronto se alcanzará la ratificación universal de ambos Convenios. La Comisión de Expertos desea llamar a la atención de todos los países que aún no han ratificado los Convenios sobre el hecho de que tienen a su disposición la asistencia técnica de la OIT. La Comisión de Expertos espera que, en el caso de los países que ya han iniciado los procedimientos correspondientes, la Oficina pueda registrar sus ratificaciones en breve.

Asistencia técnica

927. Por lo que se refiere a la asistencia técnica, la Comisión de Expertos toma nota de las solicitudes que transmitieron varios Estados Miembros a través de las memorias presentadas en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT respecto de los Convenios núms. 100 y 111. La naturaleza y los objetivos de la asistencia solicitada varían de un caso a otro.

928. Algunos países han pedido a la OIT asistencia relacionada con la legislación o las políticas. *Mauritania* pidió asistencia para preparar un instrumento jurídico que prohíba el acoso sexual en el empleo y la ocupación. *Arabia Saudita* y *Seychelles* han solicitado asistencia en relación con la formulación de una política en materia de igualdad, y *Tailandia* se refirió a la asistencia que necesita para integrar las cuestiones de género en las políticas, planes y prácticas de carácter laboral. En las solicitudes de asistencia técnica también se hace referencia a actividades de formación — destinada a instituciones gubernamentales o a interlocutores sociales — sobre una amplia gama de temas, tales como formación sobre el concepto de trabajo de igual valor (*República Centroafricana, Mauritania y Mauricio*) o formación sobre políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades (*Perú*). Algunos países pidieron que se impartiera formación específica a los inspectores del trabajo a fin de mejorar su capacidad para

identificar y tratar los casos de discriminación en general, y la violación del principio de igualdad de remuneración (*Guinea Bissau, El Salvador, Rwanda y la República Unida de Tanzania*). Algunos países también han pedido formación con respecto al acoso sexual (*El Salvador, Malí y Uruguay*).

929. La recopilación de estadísticas sobre la situación de los hombres y las mujeres en el mercado de trabajo también fue objeto de solicitudes de asistencia técnica (*Albania, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea, Malawi y Sierra Leona*), así como de estudios o investigaciones para determinar la naturaleza, la importancia y las causas de las desigualdades salariales (*Albania y la República Árabe Siria*), o de estudios sobre las clasificaciones del empleo (*Guinea-Bissau*). Países tales como *Côte d'Ivoire, Malawi, Malí, Mauricio, Rwanda, San Vicente y las Granadinas, y Sierra Leona* han pedido asistencia técnica para emprender una evaluación objetiva del empleo. También se ha solicitado asistencia técnica para organizar campañas de sensibilización sobre cuestiones de género y temas relacionados con el VIH/SIDA, y sobre la migración por motivos de empleo (*Mauricio y Senegal*).

930. En los casos en que hay problemas persistentes con la aplicación de los Convenios, la Comisión de Expertos ha llamado la atención de varios gobiernos sobre la posibilidad de beneficiarse de la asistencia técnica de la Oficina, inclusive para las actividades siguientes: redacción o revisión de textos legislativos para asegurarse de que existe una prohibición específica, ya sea directa o indirecta, de la discriminación en todas las fases del empleo y la ocupación (*Emiratos Árabes Unidos*), así como para garantizar que la legislación refleje de manera adecuada el principio de igualdad de la remuneración por un trabajo de igual valor (*Guatemala, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe*); acopiar datos estadísticos (*Gabón y Guinea*), aplicar métodos objetivos de evaluación del empleo (*Camboya y Sri Lanka*) y garantizar la aplicación del Convenio núm. 111 (*Bangladesh*).

Parte VII. Conclusiones

931. La Comisión celebra esta oportunidad de considerar conjuntamente por primera vez en la historia de la OIT los ocho convenios fundamentales en un Estudio General, con objeto de contribuir a una mejor comprensión de la interrelación y reforzamiento mutuo de estos convenios. Los ocho convenios fundamentales son parte integrante del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y su ratificación es una señal significativa del compromiso con los derechos humanos. Por consiguiente, la Comisión insta a aquellos Estados Miembros que aún no hayan ratificado los ocho convenios fundamentales a que procedan a su ratificación, con miras a lograr la ratificación universal para 2015.

932. Durante los últimos veinte años, la Comisión ha tomado nota de centenares de importantes casos de progreso en la legislación y la práctica relativos a la aplicación de los Convenios de la OIT ratificados, más del 50 por ciento de los cuales atañen a la aplicación de los ocho convenios fundamentales. Estos casos de progresos son, en parte, consecuencia directa del hecho de que varios países hayan logrado una plena democracia durante los decenios pasados y elaborado sistemas y mecanismos de protección de los derechos humanos. La Comisión se felicita de que las normas de los convenios fundamentales y los principios de los órganos de control se hayan aplicado en un número apreciable de países a través de la jurisprudencia de los tribunales nacionales. Sin embargo, gran parte de estos avances están vinculados con la acción de los órganos de control de la OIT (que incluyen, en particular, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo y el Comité de Libertad Sindical), así como con las acciones de la Oficina en la sede y en el terreno, mediante las actividades de cooperación técnica y de asistencia técnica. De ese modo, el mecanismo de control de la OIT, a la vez que pertinente y eficaz, es una herramienta valiosa para el desarrollo del trabajo decente y es fundamental para garantizar los derechos de los empleadores y los trabajadores. Esta misión esencial explica el interés cada vez mayor de la comunidad internacional en promover los derechos consagrados en esos convenios fundamentales y los considerables recursos dedicados al logro de este objetivo estratégico de la OIT. Además, un análisis de los «casos de interés» observados por la Comisión en sus informes (que reflejan medidas positivas tomadas por las autoridades) destaca que un número muy elevado de proyectos de leyes y políticas están en curso de preparación o sometidos a las autoridades legislativas nacionales son en gran parte resultado de una petición previa de la Comisión a ese respecto. Esta tendencia muestra la importancia del diálogo tripartito en el plano nacional para mejorar la aplicación de los convenios ratificados, que a su vez pone de manifiesto la vitalidad y dinamismo de la interacción entre los gobiernos y la Comisión.

933. A pesar de esta evolución positiva, la Comisión observa la persistencia de graves problemas en un número significativo de países, como se indica más adelante. Esta preocupación también se extiende al hecho de que algunos Estados Miembros entre los más poblados no han ratificado los ocho convenios fundamentales. Además, en el contexto de la reciente crisis económica y financiera, la aplicación de estos convenios se ha visto comprometida en cierto número de países. La Comisión insiste en la

importancia de mantenerse especialmente alerta en tiempos de crisis económica para garantizar la plena aplicación de dichos convenios.

934. En relación con el Convenio núm. 87, la Comisión subraya que en ausencia de un sistema democrático en el que se respeten los derechos fundamentales y libertades públicas, la libertad sindical no puede desarrollarse plenamente. A este respecto, la Comisión toma nota con grave preocupación de los actos de violencia contra dirigentes sindicales (asesinatos, amenazas de muerte, secuestros, etc.) que se cometen en ciertos países de América Latina y Asia. Algunos actos de violencia también afectan a los empleadores de algunos países. La Comisión subraya que los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo pueden ejercerse en un sistema democrático, en un clima en que se reconocen los derechos humanos y que esté desprovisto de violencia, de presiones o amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones. La Comisión insta a todos los gobiernos a garantizar que este principio sea respetado.

935. Además, la Comisión observa que una de las preocupaciones principales mencionadas por las organizaciones sindicales es el impacto negativo de las formas precarias de empleo en los derechos sindicales y la protección de los derechos de los trabajadores, especialmente los contratos temporales a corto plazo renovados repetidamente; la subcontratación, utilizada incluso por ciertos gobiernos en su propia administración pública para cumplir tareas de carácter permanente por mandato legal; y la no renovación de contratos por motivos antisindicales. Algunas de esas modalidades privan a menudo a los trabajadores del acceso a la libertad sindical y a la negociación colectiva, especialmente cuando encubren una relación de trabajo real y permanente. Algunas formas de precariedad pueden incluso disuadir a los trabajadores de afiliarse a los sindicatos. La Comisión desea destacar la importancia de examinar en todos los Estados Miembros, en un marco tripartito, el impacto de esas formas de empleo en el ejercicio de los derechos sindicales.

936. Otras cuestiones urgentes en cuanto a la aplicación del Convenio núm. 87 incluyen la denegación o restricciones al derecho de sindicación de determinadas categorías de trabajadores (funcionarios públicos, gente de mar, trabajadores en las zonas francas industriales, trabajadores domésticos, etc.). En un número considerable de países, la legislación incluye restricciones respecto de las categorías de personas que pueden acceder a cargos sindicales (distinción entre nacionales y extranjeros), restricciones a la libre elección de los dirigentes sindicales, el requisito de un número excesivo de trabajadores o de empleadores para constituir un sindicato o una organización de empleadores, la negativa a registrar a las organizaciones sindicales o la exigencia de una autorización previa. Por último, cierto número de los comentarios de la Comisión se refieren a la imposición por ley de un monopolio sindical, la denegación del derecho a establecer federaciones y confederaciones o limitaciones a sus funciones, la disolución de organizaciones por la autoridad administrativa o la prohibición de establecer más de un sindicato en una sola empresa o en un sector. Los comentarios también abordan las restricciones a diversos aspectos del derecho de huelga, incluyendo la prohibición de este derecho a funcionarios públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; la imposición del arbitraje obligatorio; la prohibición de huelgas en servicios no esenciales en el sentido estricto del término; la denegación del derecho de huelga a las federaciones y confederaciones; la imposición por el gobierno de servicios mínimos sin consultar a las partes; y la imposición de sanciones penales por la realización de huelgas.

937. Por lo que respecta al Convenio núm. 98, los problemas más graves que se plantean frecuentemente se refieren a la lentitud de los procedimientos administrativos y judiciales en los casos de discriminación o injerencia antisindicales y a la falta de

sanciones suficientemente disuasorias. En algunos casos, la protección contra los actos de discriminación o injerencia antisindicales sólo cubre una parte de esos actos. Asimismo, otros problemas se refieren a la denegación del derecho a la negociación colectiva a todos los funcionarios públicos o a funcionarios públicos que no están empleados en la administración del Estado y a la exigencia de que las organizaciones sindicales representen a una proporción demasiado elevada de trabajadores para ser reconocidas o para poder negociar colectivamente. En varios países, la negociación colectiva se subordina a la política económica gubernamental. Por último, algunos países excluyen determinadas cuestiones de la negociación colectiva, o en algunos casos la someten al arbitraje obligatorio, restringen el derecho de las partes a determinar el nivel de negociación o prohíben la negociación colectiva a determinadas categorías de trabajadores o a las federaciones y confederaciones.

938. En algunos países, las organizaciones de empleadores también afrontan problemas para organizarse libremente fuera de la estructura preestablecida determinada por los gobiernos o la legislación y para ejercer su derecho a la negociación colectiva libre y voluntaria en el nivel que estimen conveniente (por ejemplo, a nivel de industria) determinado por mutuo acuerdo con las organizaciones de trabajadores. En algunos casos, los dirigentes de las organizaciones de empleadores también sufren represalias por sus actividades en defensa de los intereses de los empleadores.

939. La Comisión subraya la importancia de solucionar los problemas señalados en materia de libertad sindical y de negociación colectiva, habida cuenta de que no sólo son derechos fundamentales en el trabajo sino que contribuyen también de manera esencial a la democracia, y al desarrollo económico y social.

940. En relación con el Convenio núm. 29, La Comisión observa que aún existen casos de trabajo forzoso u obligatorio impuesto directamente por el Estado, en violación de las normas internacionales, ya sea a los fines de la producción o la prestación de servicios (obligaciones diversas del servicio nacional, por ejemplo, la utilización de reclutas con fines no militares fuera de casos de fuerza mayor o restricciones a la libertad de los trabajadores de dar por terminada la relación de trabajo, en particular en el servicio público y en los servicios esenciales), o como castigo (por ejemplo, cuando las personas condenadas son cedidas o puestas a disposición de particulares).

941. La Comisión observa que, a pesar de la adopción de disposiciones constitucionales y legislativas que prohíben el trabajo forzoso, aún persisten en algunos países problemas de aplicación en la práctica. Así, todavía se observan en varios países secuelas de la esclavitud y de otras prácticas similares a la esclavitud, algunas veces vinculadas con secuestros en el contexto de conflictos armados en diversas partes del mundo. El trabajo forzoso se asocia muy frecuentemente a la pobreza y la discriminación, particularmente si se impone en la economía privada, y aún más a menudo — en la economía informal. Hay casos de personas que se encuentran atrapadas en situaciones sin salida a causa de diversas formas de servidumbre por deudas y trata de personas para su explotación sexual y laboral. Los más afectados por estas prácticas son los miembros de los grupos más vulnerables (por ejemplo, los trabajadores migrantes, domésticos, agrícolas, y del sector informal, así como los miembros de las comunidades indígenas).

942. En particular, la Comisión expresa preocupación por la situación vulnerable de los trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores domésticos migrantes, quienes a menudo son víctimas de prácticas abusivas por parte del empleador, como la retención de pasaportes, la falta de pago de los salarios, la privación de libertad y los maltratos físicos y abusos sexuales, que hacen que su empleo se transforme en situaciones que pueden constituir trabajo forzoso. La Comisión solicita a los gobiernos en cuestión que tomen todas las medidas necesarias, tanto en la legislación como en la práctica, para incrementar más aún la protección de esa categoría de trabajadores, proporcionándoles la

asistencia necesaria para que puedan hacer valer sus derechos y denunciar los abusos de que puedan ser víctimas. Asimismo, la Comisión solicita a dichos gobiernos que adopten todas las medidas necesarias para identificar, liberar y rehabilitar a las víctimas del trabajo forzoso (tales como los trabajadores en situación de servidumbre y las víctimas de la trata o de prácticas análogas a la esclavitud) y sancionar a los autores, mediante el fortalecimiento de la inspección del trabajo y del mecanismo para hacer cumplir la ley, así como mediante la imposición de sanciones penales adecuadas.

943. Durante el pasado decenio, la Comisión ha examinado sistemáticamente el problema de la trata de personas en numerosos comentarios dirigidos a los Estados ratificantes. La tendencia hacia el incremento de la trata de personas para su explotación sexual y laboral se destaca como el problema más urgente del siglo XXI en relación con el Convenio núm. 29. La naturaleza de este flagelo que afecta a todas las regiones del mundo exige la cooperación de todos los Estados. Los esfuerzos concertados de los Estados han tenido como consecuencia la adopción de una legislación específica contra la trata, así como de nuevas políticas en este ámbito. A este respecto, la Comisión subraya la importancia de la prevención y de las medidas de protección, así como de las medidas para reforzar el mecanismo para hacer cumplir la ley a los fines del enjuiciamiento eficaz de los autores de ese delito y la aplicación estricta de sanciones penales, como lo requiere el Convenio, teniendo en cuenta la rehabilitación y la reintegración social de las víctimas.

944. Por último, con objeto de garantizar que los tribunales apliquen sanciones eficaces contra las personas que imponen trabajo forzoso, la Comisión hace hincapié en la importancia de obtener información sobre los procedimientos judiciales iniciados y la naturaleza de las sanciones impuestas por los tribunales. Con objeto de poner término a las prácticas de trabajo forzoso, es indispensable que la legislación defina con precisión los componentes constitutivos de la práctica que ha de ser objeto de represión y establecer sanciones penales suficientemente disuasorias. Además, como la vulnerabilidad de la gran mayoría de las víctimas de trabajo forzoso tiene repercusiones considerables en la medida en que pueden ejercer sus derechos, los Estados deben hacer todo lo que esté a su alcance para proporcionar los recursos necesarios a los servicios de la inspección del trabajo, las fuerzas del orden y las autoridades judiciales a fin de identificar las prácticas de trabajo forzoso, poner término a las mismas, enjuiciar a los responsables, imponer sanciones administrativas, penales y económicas acordes con la gravedad de la violación y, por último, garantizar la asistencia efectiva y la indemnización de las víctimas por los daños que hayan sufrido.

945. En relación con el Convenio núm. 105, el examen de la legislación y la práctica nacionales ha revelado que aún existen casos en que la libertad de expresión sigue siendo objeto de restricciones que se ejecutan mediante sanciones que entrañan trabajo obligatorio. Sanciones similares son aplicables a los funcionarios públicos o a la gente de mar en caso de infracciones diversas a la disciplina laboral, o por la participación en huelgas. Frecuentemente, las disposiciones que imponen sanciones de esa índole son de un alcance demasiado general para ser compatible con el Convenio, aunque los gobiernos en cuestión expresan algunas veces la intención de derogar o enmendar tales disposiciones con objeto de garantizar el cumplimiento del Convenio.

946. Desde el último Estudio General sobre el trabajo forzoso, en varias ocasiones la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación de las disposiciones penales que sancionan la organización o la participación en huelgas con penas de prisión que entrañan trabajo obligatorio. Sin embargo, en algunos países aún existen disposiciones que restablecen restricciones al derecho de huelga (por ejemplo, en los servicios públicos o servicios esenciales, cuyo cumplimiento se hace efectivo mediante sanciones que implican una obligación de trabajar. Al examinar la compatibilidad de las disposiciones

de la legislación nacional sobre la huelga con el Convenio núm. 105 — en la medida en que esa legislación se haga cumplir mediante sanciones que impliquen trabajo obligatorio — la Comisión ha seguido los principios desarrollados en el ámbito de la libertad sindical, en particular el principio de proporcionalidad de las sanciones y el de no recurrir al encarcelamiento por el mero hecho de organizar y participar en una huelga pacífica. Por consiguiente, la Comisión considera que deberían adoptarse las medidas necesarias para garantizar, en la legislación y en la práctica, que no puedan imponerse sanciones que entrañen trabajo obligatorio por la participación pacífica en una huelga.

947. La Comisión subraya una vez más la pertinencia y el valor del concepto de la prohibición del trabajo forzoso en todas sus formas, tal como se ha establecido en los Convenios de la OIT. La definición de trabajo forzoso contenida en el Convenio núm. 29 abarca todas las formas existentes de este flagelo, impuesto tanto por el Estado como los particulares, las formas «tradicionales» (por ejemplo, *las secuelas de la esclavitud* o las *prácticas análogas a la esclavitud* o diversas formas de *servidumbre por deudas* y las formas relativamente nuevas de privación de libertad que han aparecido en décadas recientes, como la *trata de personas*). Al tomar nota de que en la legislación contra la trata se observa recientemente la tendencia a sancionar el delito de trata con sanciones penales rigurosas, la Comisión recuerda que todas las demás formas de trabajo forzoso a que se ha hecho referencia no deberían considerarse como delitos menores y deberían castigarse con sanciones penales suficientemente disuasorias estrictamente aplicadas, como lo exige el Convenio núm. 29. Además, es necesario destacar que, a diferencia de algunos instrumentos regionales universales que abarcan prácticas específicas de trabajo forzoso, los Convenios de la OIT sobre trabajo forzoso, de conformidad con la condición jurídica de la abolición del trabajo forzoso como una norma perentoria de la legislación internacional en materia de derechos humanos, instan a los gobiernos a que elaboren un amplio marco de disposiciones jurídicas y de políticas para combatir el trabajo forzoso en todas sus formas.

948. Por lo que respecta al Convenio núm. 138, si bien sigue disminuyendo el trabajo infantil en el grupo de edades entre 5 y 17 años, la Comisión toma nota con grave preocupación de que el trabajo infantil aún afecta a 215 millones de niños en el mundo. La incidencia del trabajo infantil es más predominante en el África Subsahariana donde uno de cada cuatro niños y adolescentes son niños trabajadores, mientras que esa proporción es de uno sobre ocho en Asia y el Pacífico y de uno sobre diez en América Latina y el Caribe. Aproximadamente el 60 por ciento de los niños que trabajan en el mundo realizan labores en el sector agrícola, y aunque existen lagunas legislativas a este respecto, la principal dificultad reside en la aplicación en la práctica del Convenio en dicho sector. La Comisión subraya que reforzar la vigilancia y la adopción de medidas programáticas específicas en el sector agrícola es esencial para la erradicación del trabajo infantil.

949. La Comisión toma nota con grave preocupación de que el trabajo doméstico es un ámbito especialmente problemático estimándose que en el mundo están ocupados en trabajos domésticos 15,5 millones de niños. Además, en numerosos países, un número considerable de niños realiza trabajos domésticos peligrosos. La Comisión subraya energicamente que los gobiernos en cuestión deberían tomar las medidas necesarias para garantizar que los niños ocupados como trabajadores domésticos no sean objeto de explotación en condiciones de trabajo peligrosas.

950. En relación con los Convenios núms. 138 y 182, la Comisión considera que la educación gratuita y obligatoria es uno de los medios más eficaces de combatir el trabajo infantil y acoge favorablemente los importantes progresos que se han registrado en el pasado decenio, incluyendo los rápidos progresos para lograr el objetivo de la educación primaria universal. Sin embargo, la situación sigue siendo alarmante y son numerosos

los países que están lejos de alcanzar el objetivo de la educación primaria universal en 2015. La Comisión toma nota con grave preocupación de que en el mundo hay 68 millones de niños sin escolarizar. Entre las dificultades observadas, la Comisión señala que existe una importante brecha en la proporción de la matriculación escolar de niñas y varones. Otra deficiencia que la Comisión desea identificar es la falta de suministro de una educación de calidad. La Comisión insta a los gobiernos concernidos a que adopten las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento del sistema educativo, especialmente mediante el aumento de la tasa de matriculación y asistencia tanto de varones como de niñas de edades inferiores a la edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo, incluyendo medidas que garanticen el acceso a la enseñanza básica gratuita.

951. En relación con el Convenio núm. 182, es motivo de grave preocupación para la Comisión la persistencia del reclutamiento forzoso de niños en las fuerzas armadas o en grupos armados no estatales en los conflictos que se registran en el mundo. Esta práctica, que vulnera lo dispuesto en el Convenio núm. 182, también puede conducir a otras graves violaciones de los derechos de los niños, como por ejemplo los secuestros, los asesinatos y la violencia sexual. La Comisión insta a los Gobiernos en cuestión a que adopten medidas inmediatas y eficaces para poner fin a la práctica de la utilización de niños soldados y garantizar que se lleven a cabo investigaciones exhaustivas y procesos judiciales eficaces de los autores de esos crímenes atroces y que se apliquen en la práctica sanciones efectivas y suficientemente disuasorias junto con las disposiciones pertinentes para la rehabilitación de los niños víctimas de dichos crímenes.

952. Además, la movilización obligatoria de niños en el contexto de programas escolares, en virtud de las cuales se retira a los niños de las escuelas públicas y se los obliga a trabajar durante el horario escolar, es otro motivo de grave preocupación. Dado que la práctica del trabajo obligatorio en el ámbito escolar suele estar profundamente arraigada en el sistema de enseñanza y los procesos de producción de determinados países, son numerosas las medidas legislativas que han demostrado carecer del vigor necesario o que son ineficaces para abordar esa problemática. Los Estados Miembros donde los niños son utilizados para realizar trabajo obligatorio por intermedio de sus escuelas deberán adoptar medidas inmediatas y eficaces para poner término a esta grave violación que se observa en la práctica.

953. Durante el pasado decenio, la Comisión ha observado que si bien los niños son objeto de trata en el mundo para su explotación sexual comercial y laboral, es considerable el número de países que han prohibido la venta y la trata de niños. Esto pone de manifiesto un compromiso real para combatir un problema que en algunas partes del mundo parece aumentar a un ritmo sostenido. El problema de la trata de niños se deriva de la explotación de los niños agravada por una falta de aplicación efectiva de la legislación, ya sea por la carencia de recursos o el bajo índice de enjuiciamientos y condenas. La Comisión expresa asimismo su grave preocupación en relación con los informes que relatan la connivencia de funcionarios gubernamentales en la trata de niños. Además, un número elevado de Estados miembros han adoptado medidas eficaces y en un plazo determinado para combatir la trata, incluyendo la aplicación de programas o planes nacionales de acción. Entre esos planes cabe mencionar la instalación de albergues o el establecimiento de centros de crisis para niños víctimas de la trata, que proporcionan servicios destinados a atender las necesidades diarias y preparar la integración social de los niños víctimas de la violencia y la trata, incluyendo la asistencia jurídica, médica y psicológica, la ayuda para la repatriación y la formación profesional o educativa, así como un lugar seguro de residencia. En la medida en que este problema afecta en la práctica a un mayor número de niñas que de varones, especialmente en el caso de la trata de niños para su explotación sexual o el trabajo doméstico, la Comisión

subraya que los Estados Miembros deben adoptar medidas que tengan en cuenta en esos esfuerzos la situación especial de las niñas.

954. La Comisión ha observado también que, durante el pasado decenio, los gobiernos han tomado medidas legislativas y programáticas positivas para combatir la explotación sexual comercial de los niños. No obstante, con la globalización han surgido nuevos problemas tales como la explotación de los niños en la pornografía a través de Internet, y el incremento de la utilización de los niños en el turismo sexual. La aplicación efectiva de la legislación correspondiente ha sido difícil, especialmente debido a la naturaleza transnacional de esos crímenes. Por consiguiente, la Comisión insta a los países de origen, tránsito y destino de la pornografía infantil a través de Internet y la utilización de los niños en el turismo sexual, a que intensifiquen sus esfuerzos para investigar, enjuiciar y condenar a los autores de esas peores formas de trabajo infantil, y a que continúen desplegando esfuerzos para el logro de una cooperación plena y efectiva.

955. La Comisión observa con grave preocupación que se estima que un número considerable de niños estén empleados en trabajos peligrosos en el mundo: en 2008, aproximadamente 53 millones de niños (4,3 por ciento) entre 5 y 14 años de edad y 62 millones de niños (16,9 por ciento) realizaban trabajos peligrosos. Sin embargo, como a menudo la legislación nacional no ampara a los niños que realizan un trabajo peligroso fuera de una relación laboral, la Comisión pide a los Gobiernos en cuestión que adopten las medidas necesarias para garantizar que los niños que trabajan por cuenta propia o en la economía informal sean protegidos del trabajo peligroso.

956. En relación con los Convenios núms. 100 y 111, existe una considerable sensibilización y aceptación acerca de la importancia de la igualdad y la no discriminación, dado que esos conceptos ocupan un lugar central en la doctrina de todos los derechos humanos. Graves violaciones de los convenios persisten. Además, hay problemas sutiles y crónicos, así como actitudes profundamente enraizadas que subyacen en la discriminación y la desigualdad de las remuneraciones que suelen ser más difíciles de identificar y superar. Por consiguiente, la evaluación, acción, y seguimiento regulares, así como las nuevas evaluaciones y ajustes, incluyendo las que implican abordar las desigualdades de hecho, son actividades necesarias para lograr progresos en este ámbito. Además, es indispensable que la política nacional en materia de igualdad requerida en virtud del Convenio núm. 111, que debería incorporar medidas para garantizar la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, vaya más allá de la legislación que prohíbe la discriminación e incluya también medidas proactivas y enérgicas para promover la igualdad, el cumplimiento efectivo y los recursos, así como el seguimiento del impacto de esas medidas. La Comisión toma nota del papel cada vez mayor, a este respecto, de los organismos especializados en materia de igualdad, tales como comisiones de igualdad y defensores del pueblo, y de la importancia de los medios para evaluar sus repercusiones y progresos. Asimismo, es esencial tratar las causas determinantes de la discriminación y de la desigualdad de remuneración, incluyendo la segregación ocupacional y los estereotipos por motivos de género.

957. La exclusión de determinados grupos de la legislación que establece la no discriminación y la igualdad de remuneración para un trabajo de igual valor, sigue siendo un motivo de preocupación porque limita los derechos y las protecciones, denegando a esos grupos el acceso a los recursos y a las medidas de reparación. Esos grupos incluyen a los funcionarios públicos, los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes, los trabajadores de la economía informal, los trabajadores agrícolas, los trabajadores en las zonas francas de exportación, y los extranjeros. En este contexto, preocupa especialmente la vulnerabilidad de los trabajadores domésticos migrantes ante la discriminación, incluida la discriminación por motivos diversos, y los bajos salarios que perciben debido a la desvalorización permanente de su trabajo. La

Comisión también subraya la necesidad de vigilar estrechamente las repercusiones de las medidas de austeridad en la situación de empleo de los grupos particularmente vulnerables al impacto de la crisis económica, incluyendo las minorías étnicas, para tratar efectivamente la discriminación directa o indirecta, incluyendo la eventual desigualdad de remuneraciones. La necesidad de que el Gobierno fomente la tolerancia entre los diferentes grupos de la población y hacia ellos, es esencial en este contexto.

958. La Comisión recuerda que las diferencias de remuneración siguen siendo una de las formas más persistentes de desigualdad y que, en general, las diferencias salariales por motivos de género representan aproximadamente al 23 por ciento, y mucho más elevado probablemente si se tienen en cuenta los salarios de aquellos que no trabajan a tiempo completo en empleos regulares. Las dificultades para la aplicación del Convenio núm. 100, en la legislación y en la práctica han sido consecuencia, en particular, de la falta de conocimiento en cuanto al alcance e implicaciones del concepto de «trabajo de igual valor», que permite un amplio ámbito de comparación, incluyendo entre ellos trabajos que son de una naturaleza absolutamente diferente. A fin de determinar si diferentes trabajos tienen el mismo valor, la Comisión subraya que es necesario realizar un examen de las diferentes tareas que implican, en base a criterios absolutamente objetivos y no discriminatorios, aunque ese aspecto está ausente en numerosos países. Aún es necesario lograr progresos considerables para elaborar y aplicar métodos objetivos de evaluación del empleo. La Comisión también toma nota de que muy pocos países promueven el principio de la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor en el contexto de la fijación del salario mínimo, aunque éste puede ser un medio de considerable importancia para aplicar el Convenio.

959. La Comisión expresa su preocupación por el hecho de que en varios países las disposiciones jurídicas sean aún más restrictivas que el principio establecido en el Convenio núm. 100, denegando de ese modo un marco jurídico eficaz para la aplicación del principio. Además, siguen existiendo disposiciones discriminatorias en la legislación y en los convenios colectivos que limitan el otorgamiento de ciertas asignaciones o prestaciones a los hombres. La Comisión insta a los gobiernos en cuestión a que adopten las medidas necesarias para enmendar la legislación a fin de garantizar el derecho a la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y a que derogue toda disposición discriminatoria relativa a las asignaciones o prestaciones.

960. En relación con el Convenio núm. 111, la Comisión observa que en numerosos países se han realizado progresos sustanciales para adoptar planes de acción y políticas amplias en materia de igualdad de género, aunque no suele lograrse trasladar esos planes y políticas en una igualdad concreta en el empleo y la ocupación. Preocupa a la Comisión la persistencia de restricciones en los trabajos que puedan realizar las mujeres, ya sea en la legislación o en la práctica, que se basan en supuestos estereotipados. La Comisión expresa su preocupación por el escaso número de países que han adoptado medidas proactivas y generales destinadas a combatir la discriminación y promover la igualdad sustantiva respecto de otros motivos de discriminación, incluyendo la raza, el color y la ascendencia nacional. La importancia de esas medidas reside en la persistente discriminación contra grupos específicos, que en algunos casos va en aumento, incluyendo las minorías étnicas y religiosas, los pueblos indígenas y tribales, los romaníes, y las personas de ascendencia africana. Es esencial que, al implementar la política exigida en virtud del Convenio, se preste atención a todos los motivos y a la transformación del fenómeno de la discriminación. Como a menudo resulta ser demasiado tenue la línea divisoria entre los diversos motivos de discriminación en la práctica, así como las complejas intersecciones entre ellos, la Comisión considera que es necesario otorgar mayor atención a la cuestión de abordar la discriminación múltiple y estructural.

961. La Comisión expresa su beneplácito por la cada vez mayor sensibilización acerca de las numerosas manifestaciones de la discriminación, y a la consiguiente atención que se otorga al hecho de tener en cuenta un abanico más amplio de motivos, que incluyen la discriminación basada en la condición real o percibida de la seropositividad, la edad, la discapacidad, y alienta a los países que aún no lo han hecho a que consideren abordar esos motivos mediante la legislación y la adopción de medidas proactivas.

962. Constatando la importancia en muchos países de la existencia de un marco legislativo destinado a garantizar el derecho a la no discriminación y velar por su aplicación efectiva, la Comisión insta a los países a que revisen periódicamente la protección concedida por la legislación para garantizar que sigue siendo apropiada y eficaz, especialmente en vista del contexto que se modifica regularmente y de la reciente aparición de nuevos motivos de discriminación. La Comisión observa que algunos elementos contribuyen a abordar la discriminación y promover la igualdad. Por consiguiente, aprecia especialmente la legislación que incluye los siguientes conceptos: cubrir a todos los trabajadores; proporcionar una clara definición de discriminación directa e indirecta, así como de acoso sexual; prohibir la discriminación en todas las etapas del proceso de empleo; asignar explícitamente responsabilidades de supervisión a las autoridades competentes; establecer un mecanismo accesible de solución de conflictos; prever sanciones disuasorias y recursos apropiados; cambiar o invertir la carga de la prueba; conceder espacios para la adopción de medidas de acción afirmativa; y prever la adopción y aplicación de políticas o planes en materia de igualdad en el lugar de trabajo, así como la compilación de datos pertinentes en diferentes niveles.

* * *

963. Los ocho convenios, considerados conjuntamente, son tanto más importantes hoy en día en cuanto que los desafíos globales de orden económico y de otro tipo que inciden sobre el bienestar y el sustento de los trabajadores de todas las regiones. Estos convenios, que aportan el marco ético y normativo clave para los derechos fundamentales en el mundo del trabajo, requieren una aplicación aún más rigurosa en el ámbito nacional, a través de leyes, políticas, recursos, programas prácticos, mecanismos y desarrollo de las capacidades. En efecto, forman parte integrante de la arquitectura general de la universalidad de los derechos humanos, brindan una protección a todos y responden estrechamente a las aspiraciones de justicia social en un contexto globalizado. En un plano real y potencial, son catalizadores del sistema de las Naciones Unidas, de la comunidad internacional y de las comunidades locales en su conjunto. A tal fin, varios asuntos contenidos en este Estudio General reclaman una mayor atención de cara al futuro.

964. A este respecto, la Comisión considera que la economía informal no sólo constituye un formidable desafío en relación con la aplicación de los convenios fundamentales a los trabajadores de esa economía, sino también un llamado a actuar, de modo que los principios y derechos fundamentales en el trabajo puedan tener un importante impacto en los derechos y protección de los trabajadores en todo el mundo. Por consiguiente, la Comisión insta a todos los Estados Miembros a adoptar medidas concretas para garantizar que los trabajadores de la economía informal se beneficien plenamente de los principios y derechos establecidos en los ocho convenios fundamentales.

965. La Comisión observa asimismo que los trabajadores agrícolas constituyen un grupo de personas a quienes, en ocasiones, se les deniegan sus derechos de sindicación, y entre quienes está muy generalizada la servidumbre por deudas. Además, las mujeres y los trabajadores migrantes suelen concentrarse a menudo en el sector agrícola donde, en general, los salarios son particularmente bajos. Por último, más del 60 por ciento de los niños que trabajan en todo el mundo lo hacen en el sector agrícola, y la principal

dificultad en este sector estriba en la aplicación en la práctica de los convenios sobre trabajo infantil. La Comisión insta a los gobiernos a garantizar que los trabajadores agrícolas se beneficien de los derechos y de la protección que establecen los convenios fundamentales.

966. La Comisión desea destacar que los trabajadores domésticos representan un grupo al que, en muchos Estados, se le deniega el trabajo decente, y la interconexión entre los convenios fundamentales se evidencia de manera particular en el modo en que se aplican sus principios a este grupo vulnerable. A pesar de que las organizaciones sindicales han intensificado sus esfuerzos para llegar hasta los trabajadores domésticos, la legislación laboral en numerosos países sigue sin cubrir a esta categoría de trabajadores, por lo que no existen normas jurídicas que se les apliquen, tampoco las relativas a los derechos sindicales, y no hay instituciones ni inspectores que se ocupen de la ejecución de las mismas. Además, en numerosos países, los trabajadores domésticos se ven atrapados en situaciones de trabajo forzoso y, en muchos casos, son víctima de amenazas o violencia para que no abandonen las casas de sus empleadores. Asimismo, en varios países, el trabajo en el servicio doméstico sigue estando excluido del ámbito de aplicación de la legislación nacional; esta situación es especialmente problemática en los países donde un elevado número de niños que no han alcanzado la edad mínima para trabajar están empleados en este sector. Por otra parte, algunos niños empleados en el servicio doméstico son explotados en condiciones análogas a las del trabajo forzoso. Por último, las actuales estimaciones sobre los trabajadores domésticos indican que de los 52,6 millones de trabajadores domésticos en todo el mundo, la inmensa mayoría son mujeres (83 por ciento). En diversos países, el ámbito de aplicación de la legislación que incorpora el principio de la igualdad de remuneración para un trabajo de igual valor no se extiende a los trabajadores domésticos, los cuales, por lo general, ganan menos de la mitad del salario y, en ocasiones, apenas el 20 por ciento de los salarios medios. La Comisión insta a todos los Estados Miembros a que garanticen que los principios consagrados en los convenios fundamentales se aplican a los trabajadores domésticos, y les alienta a que consideren la ratificación del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

967. La Comisión observa que, con la globalización, la migración internacional ha seguido aumentando y, cada año, hay millones de mujeres y hombres que abandonan sus hogares y cruzan las fronteras nacionales. A este respecto, la Comisión toma nota de que en varios países siguen vigentes restricciones, con diverso grado de importancia, relativas a la nacionalidad y la residencia, incluidos requisitos de ciudadanía para la constitución de sindicatos para los trabajadores migrantes. Además, estos trabajadores suelen estar sujetos a prácticas abusivas por parte del empleador, tales como la retención del pasaporte, el impago de sus salarios, la privación de libertad y los maltratos físicos y abusos sexuales, que convierten su empleo en situaciones análogas al trabajo forzoso. En cuanto a los trabajadores migrantes, su situación de regularidad o irregularidad en el territorio nacional puede influir en su capacidad para acudir a las autoridades competentes. Además, los niños que migran de las zonas rurales para trabajar en las urbanas pueden ser particularmente vulnerables a la explotación laboral y, en varios países, la mayoría de estos niños son trabajadores domésticos y niños de la calle en centros urbanos. Asimismo, los niños hijos de trabajadores migrantes afrontan un acceso desigual a la educación, lo que aumenta considerablemente el riesgo de que sean utilizados para el trabajo infantil. Por último, los trabajadores migrantes son particularmente vulnerables a los prejuicios y las diferencias de trato en el mercado del trabajo en razón de su raza, color y ascendencia nacional, motivos que a menudo se entrecruzan con otros como el género y la religión. La Comisión subraya que la situación vulnerable de estos trabajadores refuerza la importancia de garantizar que se beneficien de los derechos y de la protección que establecen los convenios fundamentales.

968. A este respecto, algunos de los problemas relativos a la aplicación de los ocho convenios fundamentales, incluyendo su aplicación en la economía informal, pueden abordarse mediante varios mecanismos de aplicación, entre los que cabe mencionar la inspección del trabajo. La Comisión desea subrayar el papel esencial que desempeña la inspección del trabajo en la aplicación de los convenios, y pide a los gobiernos concernidos que fortalezcan la capacidad de los efectivos de la inspección del trabajo y amplíen su alcance, no sólo para identificar violaciones y garantizar a todos los trabajadores la protección garantizada por los convenios fundamentales, sino también para que puedan cumplir su importante papel en la prevención de las violaciones de los convenios. Además, la cooperación entre la inspección del trabajo y los organismos para hacer cumplir la ley, como la policía, los agentes de control de fronteras, y los funcionarios de inmigración y del poder judicial, es esencial para llevar a cabo investigaciones rápidas, eficaces e imparciales y, cuando se estime oportuno, iniciar procedimientos contra los responsables de las violaciones teniendo presente que el objetivo principal de la inspección es proteger los derechos y los intereses de todos los trabajadores. A este respecto, una cooperación eficaz entre el sistema de inspección del trabajo y el sistema judicial puede lograrse mediante la adopción de disposiciones legislativas y la aplicación de medidas de formación y de intercambio de información. La Comisión pide a los gobiernos en cuestión que fortalezcan la capacidad de las autoridades encargadas de aplicar la legislación a fin de garantizar que los autores de las infracciones de los convenios sean sometidos a los procedimientos legales y que se impongan sanciones suficientemente eficaces y disuasorias, evitando así un clima de impunidad.

969. Por último, la Comisión desea subrayar que el diálogo social es tanto un proceso clave para la aplicación de los convenios fundamentales, como un resultado positivo cuando esos convenios se aplican eficazmente. Cuando en un país no existe un diálogo social auténtico, se entorpece gravemente la aplicación de los convenios fundamentales. A este respecto, la Comisión se felicita por el papel cada vez más importante que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la mejora de la aplicación de los convenios fundamentales. No obstante, numerosos Estados Miembros han señalado que precisan una mayor asistencia técnica y/o cooperación para garantizar una mejor aplicación de los convenios fundamentales. Por consiguiente, la Comisión considera esencial que se preste asistencia técnica a esos Estados Miembros, la cual debería centrarse, entre otros objetivos, en la promoción de programas de sensibilización y de concientización, el desarrollo de la legislación nacional y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión pertinentes.

970. La Comisión considera que las tendencias mencionadas anteriormente, así como los retos en la aplicación de los convenios, que se ilustran en el presente Estudio General, presentan un panorama claro de la relación de la interacción y reforzamiento mutuo entre los ocho convenios fundamentales. Por consiguiente, la Comisión no puede sino subrayar la importancia crucial no sólo de ratificar, sino también, de aplicar de manera efectiva esos convenios fundamentales, con el fin de construir un marco social que garantice en todo el mundo la paz, la estabilidad, la prosperidad y el desarrollo económico así como la justicia social.

Anexo

Lista de las ratificaciones de los convenios fundamentales y de las memorias recibidas en virtud del artículo 19

	C029	C087	C098	C100	C105	C111	C138	C182	Preguntas para todos los Estados Miembros (32-37)
Afganistán	--	--	--	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	--	--
Albania	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Alemania	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Angola	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Antigua y Barbuda	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Arabia Saudita	Ratificado	Recibida	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Recibida
Argelia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Argentina	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Armenia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Australia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Recibida
Austria	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Azerbaiyán	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Bahamas	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Bahrein	Ratificado	Recibida	Recibida	Recibida	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Recibida
Bangladesh	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Recibida
Barbados	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Belarús	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Bélgica	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Belice	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Benin	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Bolivia, Estado Plurinacional de	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Bosnia y Herzegovina	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Botswana	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Brasil	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Brunei Darussalam	--	--	--	--	--	--	--	Ratificado	--
Bulgaria	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Burkina Faso	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Burundi	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Cabo Verde	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	Ratificado	--
Camboya	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Camerún	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Canadá	Recibida	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Recibida
República Centroafricana	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Chad	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
República Checa	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Chile	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
China	Recibida	Recibida	Recibida	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida

Dar un rostro humano a la globalización

	C029	C087	C098	C100	C105	C111	C138	C182	Preguntas para todos los Estados Miembros (32-37)
Chipre	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Colombia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Comoras	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Congo	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Corea, República de	Recibida	Recibida	Recibida	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Costa Rica	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Côte d'Ivoire	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Croacia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Cuba	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Recibida
República Democrática del Congo	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Dinamarca	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Djibouti	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Dominica	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
República Dominicana	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Ecuador	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Egipto	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
El Salvador	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Emiratos Árabes Unidos	Ratificado	Recibida	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Eritrea	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	--
Eslovaquia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Eslovenia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
España	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Estados Unidos	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida	Ratificado	Recibida	Recibida	Ratificado	Recibida
Estonia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Etiopía	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Ex República Yugoslava de Macedonia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Fiji	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Filipinas	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Finlandia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Francia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Gabón	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Recibida
Gambia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Georgia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Ghana	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	Ratificado	--
Granada	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Grecia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Guatemala	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Guinea	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Guinea Ecuatorial	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Guinea-Bissau	Ratificado	--	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Guyana	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Haití	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Honduras	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Hungría	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
India	Ratificado	Recibida	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Recibida	Recibida
Indonesia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Irán, República Islámica del	Ratificado	Recibida	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Recibida
Iraq	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Irlanda	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Islandia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Islas Marshall	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Islas Salomón	Ratificado	--	--	--	--	--	--	--	--
Israel	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Italia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Jamaica	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida

Lista de las ratificaciones de los convenios fundamentales y de las memorias recibidas

	C029	C087	C098	C100	C105	C111	C138	C182	Preguntas para todos los Estados Miembros (32-37)
Japón	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Recibida	Ratificado	Ratificado	Recibida
Jordania	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Kazajstán	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Kenya	Ratificado	--	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Kirguistán	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Kiribati	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Kuwait	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
República Democrática Popular Lao	Ratificado	Recibida	Recibida	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Lesotho	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Letonia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Libano	Ratificado	--	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Liberia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	Ratificado	Ratificado	--	Ratificado	--
Libia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Lituania	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Luxemburgo	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Madagascar	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Malasia	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Recibida	Recibida	Ratificado	Ratificado	Recibida
Malawi	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Maldivas, República de	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Malí	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Malta	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Marruecos	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Mauricio	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Mauritania	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
México	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Recibida
Moldova, República de	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Mongolia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Montenegro	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Mozambique	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Myanmar	Ratificado	Ratificado	--	--	--	--	--	--	--
Namibia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Nepal	Ratificado	--	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Nicaragua	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Niger	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Nigeria	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Noruega	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Nueva Zelandia	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Recibida
Omán	Ratificado	Recibida	Recibida	Recibida	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Recibida
Países Bajos	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Pakistán	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Panamá	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Papua Nueva Guinea	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Paraguay	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Perú	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Polonia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Portugal	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Qatar	Ratificado	Recibida	Recibida	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Reino Unido	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Rumania	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Rusia, Federación de	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Rwanda	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Saint Kitts y Nevis	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Samoa	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
San Marino	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
San Vicente y las Granadinas	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Santa Lucía	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	Ratificado	--
Santo Tomé y Príncipe	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--

	C029	C087	C098	C100	C105	C111	C138	C182	Preguntas para todos los Estados Miembros (32-37)
Senegal	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Serbia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Seychelles	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Sierra Leona	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	--	--
Singapur	Ratificado	--	Ratificado	Ratificado	--	--	Ratificado	Ratificado	--
República Árabe Siria	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Somalia	Ratificado	--	--	--	Ratificado	Ratificado	--	--	--
Sri Lanka	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Sudáfrica	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Sudán	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Suecia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Suiza	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Suriname	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	Ratificado	--	--	Ratificado	--
Swazilandia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Tailandia	Ratificado	Recibida	Recibida	Ratificado	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Recibida
Tanzania, República Unida de	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Taykistán	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Timor-Leste	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida	Ratificado	Recibida
Togo	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Trinidad y Tabago	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Túnez	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Turkmenistán	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	--	--
Turquía	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Tuvalu	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Ucrania	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Uganda	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Uruguay	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Uzbekistán	Ratificado	--	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Vanuatu	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--	Ratificado	--
Venezuela, República Bolivariana de	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Viet Nam	Ratificado	Recibida	Recibida	Ratificado	Recibida	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida
Yemen	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Zambia	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	--
Zimbabwe	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Recibida