

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

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

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
100.^a reunión, 2011

Informe I (B)

Este informe puede ser consultado en el sitio Internet de la OIT (www.ilo.org/declaration).

ISBN 978-92-2-323091-3 (impreso)

ISBN 978-92-2-323092-0 (PDF web)

ISSN 0251-3226

Primera edición 2011

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

Resumen	ix
Siglas y abreviaturas	xvii
Introducción	1
Parte I. Un panorama en evolución: tendencias actuales	5
El impacto de la crisis económica mundial en lo que atañe a la no discriminación en el empleo y la ocupación	5
Repercusiones para los trabajadores migrantes	5
La crisis y las trabajadoras	6
Pobreza y discriminación	8
Respuesta a la crisis	9
Planes de estímulo	10
Prevención de los efectos perjudiciales de la consolidación fiscal	11
Capacidad institucional para velar por la no discriminación	12
Vigilancia del impacto de las políticas y medidas aplicadas	13
La medición de la discriminación	14
Últimas novedades jurídicas	15
Ratificación de convenios fundamentales	15
Tendencias legislativas	16
Desafíos restantes	17
La discriminación por varios motivos	18
Paliar la discriminación múltiple	18
Parte II. De los principios a la práctica	21
Discriminación por razón de sexo	21
Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres mediante la integración de la perspectiva de género	22
Discriminación positiva	23
Persistencia de las diferencias salariales entre hombres y mujeres	24
Medios para reducir la brecha salarial de género	25
Situación en lo relativo a la maternidad y la paternidad	27
Equilibrio entre las responsabilidades de orden familiar y las de orden laboral	28

Acceso de las niñas a la enseñanza	29
Legislación sobre el estado civil	30
Denuncias por acoso sexual	30
La discriminación por razón de raza y de origen étnico	31
Tendencias alarmantes en todo el mundo	31
Escasos progresos para los afrodescendientes	32
Pueblos indígenas: el caso de América Latina	35
Políticas y medidas relativas a los pueblos indígenas	36
Europa y el pueblo romaní	37
Discriminación por razones de nacionalidad y situación de los trabajadores migrantes	38
Manifestaciones de discriminación en el empleo	39
Condiciones de trabajo	40
Medidas destinadas a limitar la migración y a expulsar a los trabajadores migrantes	41
Integración frente a asimilación	41
Xenofobia y violencia	42
Escasa información sobre los derechos	42
Avances jurídicos y medidas proactivas	42
Políticas sobre diversidad	43
Discriminación por motivos de religión	45
Visibilidad creciente de la discriminación religiosa	45
Práctica de la religión en el lugar de trabajo	45
Libertad de no revelar la religión que se profesa	45
Gestionar los lugares de trabajo donde hay diversidad religiosa	46
Discriminación por razón de ideas políticas	47
Medidas legislativas	48
Discriminación por razón del origen social	48
Discriminación por razón de pertenencia a una casta determinada	48
Avances en materia de legislación y de política	49
Discriminación por razón del estado serológico con respecto al VIH	49
Marginación de las personas que viven con el VIH y el sida	50
Análisis y pruebas de detección del VIH	50
Avances jurídicos recientes y asignaturas pendientes	51
Función de los interlocutores sociales	51
Discriminación por razón de discapacidad	52
Desigualdades generalizadas en el empleo	52
Acceso limitado a la educación y a la formación profesional	52
Ausencia de medidas de adaptación razonables	53
Esfuerzos recientes encaminados a proporcionar protección jurídica adecuada	54
Aumentar las probabilidades de que las personas con discapacidad obtengan un empleo	54
Discriminación por razón de la edad	55
Aumento del número de demandas relacionadas con la edad	55
Medidas destinadas a lograr la igualdad para los trabajadores de edad	55
Situación de los trabajadores jóvenes	56
Discriminación por razón de la orientación sexual	57
Avances logrados en las medidas para combatir la discriminación	58
Iniciativas sindicales	58
Discriminación por razón de factores genéticos	58
Evolución legislativa	58
Discriminación por razón del estilo de vida	59
Discriminación por razón del exceso de peso	59
Discriminación por razón de la condición de fumador	60

Parte III. Respuesta de la OIT	63
Trabajo decente para todos	63
Promoción de las iniciativas contra la discriminación	64
Mejorar la elaboración y la aplicación de la legislación	65
Igualdad de género	66
Igualdad de remuneración entre hombres y mujeres	70
Conciliar las responsabilidades laborales y familiares	70
Igualdad sin perjuicio de la raza y el origen étnico	71
Protección de los trabajadores migrantes	72
Proteger a los trabajadores infectados o afectados por el VIH	72
Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad	73
Discriminación por motivos de edad	73
Parte IV. Hacia un plan de acción	75
La promoción de los instrumentos pertinentes de la OIT	76
Crear y compartir conocimientos sobre la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación	76
Desarrollo del potencial institucional de los mandantes de la OIT para hacer efectiva la no discriminación en el trabajo	77
Fortalecimiento de las relaciones de cooperación con los principales interlocutores internacionales en el ámbito de la igualdad	77





Resumen

La crisis económica y financiera mundial, que como era previsible se ha convertido en una importante crisis del empleo, constituye el telón de fondo del tercer Informe Global sobre la discriminación. El objetivo del informe es proporcionar una visión dinámica de las tendencias de los cuatro últimos años y presentar algunas observaciones, conclusiones y recomendaciones para la acción futura de la OIT y de sus mandantes.

El presente informe recoge aspectos tanto positivos como negativos de las últimas tendencias mundiales en materia de discriminación en el empleo y la ocupación. Uno de los aspectos positivos es el aumento de la legislación y de las iniciativas institucionales, y la conciencia cada vez mayor en general de la necesidad de superar la discriminación en el trabajo. Sin embargo, la capacidad no aumenta al ritmo de la voluntad política, y la prolongada recesión económica está poniendo de manifiesto las deficiencias estructurales, agravando incluso la discriminación estructural. Además, los frentes de lucha contra la discriminación en el trabajo no dejan de diversificarse y nuevos problemas vienen a añadirse a problemas antiguos que, en el mejor de los casos, sólo se han resuelto parcialmente.

Medidas para paliar los efectos de la crisis mundial

Este informe muestra que la discriminación sigue siendo persistente y adopta múltiples formas. Resulta especialmente preocupante en el acceso a los puestos de trabajo. El porcentaje de trabajadores vulnerables a la pobreza está volviendo a aumentar, lo cual supone un retroceso con respecto a las tendencias positivas observadas en los últimos años. También se ha apreciado una diversificación de los motivos

de discriminación, y la conjunción de varios de ellos se está convirtiendo en la regla y no en la excepción. Estas tendencias se han podido constatar en los organismos especializados en igualdad, que han recibido un mayor número de quejas por discriminación en el lugar de trabajo.

En tiempos de crisis, la desigualdad, la inseguridad y el peligro de exclusión se ven exacerbados por la discriminación directa o indirecta. La recesión influye en la actitud de las personas y hace más difícil reforzar las políticas y la legislación contra la discriminación. Ésta se produce como resultado de las acciones de los empleadores, de la legislación y de la práctica nacionales, de factores sociales y culturales y de diferentes formas de explicar las causas de los problemas económicos y sociales. Y todo ello ocurre aun cuando el vínculo entre la no discriminación y la estabilidad social es particularmente importante en un momento de adversidad económica.

Los efectos de la crisis han sido distintos en cada economía y cada sector económico. Los trabajadores con una situación laboral más estable se han visto naturalmente menos afectados que los que tienen empleos temporales o precarios. Quienes más peligro corren son los trabajadores poco calificados, los trabajadores de edad y los migrantes, así como aquellos que buscan su primer empleo, incluidos los graduados universitarios.

El empleo de las mujeres se ha visto muy afectado en varios países por el impacto de la crisis en los sectores exportadores. En otras crisis, las repercusiones en el empleo y los ingresos de las mujeres fueron similares, ya que obligaron a muchas de ellas a optar por el empleo informal. Pese a ello, en muchos países desarrollados con una economía de mercado, la crisis no ha tenido un impacto desproporcionado en el empleo de las mujeres que pueda atribuirse a la discriminación. Además, es demasiado

pronto para extraer conclusiones a partir de los datos disponibles sobre las diferencias salariales, y las tendencias que se han observado hasta el momento parecen contradictorias. Lo que está claro es que las soluciones institucionales, como los mecanismos de igualdad de remuneración, son útiles al menos para aquellas personas cuyos puestos de trabajo no se encuentran bajo una amenaza inmediata.

En ocasiones, las medidas adoptadas para mitigar los efectos de la crisis, en particular los programas de austeridad, han provocado indirecta e inopinadamente un aumento de la discriminación contra determinados grupos de trabajadores. Las preocupaciones relativas al crecimiento y el desempleo son lógicamente importantes, y es fácil que los problemas de discriminación queden relegados a un segundo plano frente a las políticas económicas y de empleo a corto plazo o las decisiones presupuestarias que afectan a las instituciones activas en el ámbito de la discriminación, tanto públicas como privadas.

En muchos países en desarrollo, los programas de transferencias que están destinados a los pobres les proporcionan apoyo a los ingresos a condición de que escolaricen a los hijos y acudan con ellos a los centros de salud. Sin embargo, puede que la efectividad de dichas medidas en cuanto a reducción de la pobreza se vea limitada si se obvian otros factores de vulnerabilidad económica, como la discriminación étnica, racial y por motivos de género.

Es preciso que el derecho fundamental de no discriminación en el empleo y la ocupación para toda mujer y todo hombre se sitúe en el centro de las políticas de recuperación y las iniciativas de reducción de la pobreza a fin de lograr un crecimiento más sostenible y unas sociedades más equitativas. La respuesta correcta ha de darse a través de la legislación, el fortalecimiento institucional, la sensibilización, la acción voluntaria de los interlocutores sociales y un cambio de las actitudes mediante la educación.

Aspectos positivos: tendencias en relación con las leyes y las políticas contra la discriminación

Pese a la crisis y a las políticas imperantes, han seguido produciéndose avances alentadores en materia de legislación y políticas contra la discriminación. Por lo que respecta a la nueva legislación, los avances son tanto cuantitativos como cualitativos. Así pues, aunque el clima mundial no lo propicie, las leyes relativas a la igualdad y a la no discriminación en el trabajo contemplan un conjunto cada vez más

amplio de motivos de discriminación y estipulan una protección más completa.

Cabe destacar, por ejemplo, los rápidos avances en relación con la legislación contra la discriminación por motivos de discapacidad y edad. La raza y el sexo siguen siendo los dos motivos de discriminación expresamente incluidos en casi toda la legislación a favor de la igualdad y contra la discriminación en el trabajo. Sin embargo, se ha avanzado menos en la obtención de una mención explícita de otros motivos de discriminación, como la ascendencia nacional, el origen social y las opiniones políticas.

En Europa, la legislación contra la discriminación se ha armonizado y las definiciones de la discriminación y la atribución de la carga de la prueba se han adaptado a las directivas de la Unión Europea. En todo el mundo se han promulgado nuevas leyes o se ha enmendado la legislación vigente para eliminar la discriminación por razones de edad, maternidad o estado civil, discapacidad, estilo de vida y predisposición genética. Han venido a complementar la legislación vigente políticas favorables a la familia relativas, por ejemplo, a las licencias parentales y a la protección de la maternidad y la lactancia, así como nuevas políticas de formación continua para los trabajadores de edad y políticas de cupos para facilitar el acceso de las mujeres a los puestos directivos. Estas políticas se han aplicado a nivel empresarial y nacional.

Los dos convenios fundamentales en este ámbito, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), han sido ratificados respectivamente por 168 y 169 de los 183 Estados Miembros de la OIT, con lo que pasan a ser el quinto y el cuarto convenios más ratificados de la OIT. Cuando las ratificaciones superan el 90 por ciento, puede alcanzarse el objetivo de la ratificación universal.

En seis países europeos se han creado oficinas del defensor del pueblo dedicadas específicamente a atender las denuncias de discriminación por diversos motivos. Entre los mecanismos de control del cumplimiento figuran inspecciones del trabajo eficaces, tribunales especializados o instituciones de defensor del pueblo, una protección adecuada contra la victimización, la disponibilidad de recursos efectivos y una atribución equitativa de la carga de la prueba. También es necesario un conocimiento adecuado de sus derechos por parte de los trabajadores que pudieran ser objeto de discriminación – es decir, todos los trabajadores – y un acceso rápido a los procedimientos de reclamación. En muchos países, los organismos de igualdad han contribuido notablemente a lograr una mayor aplicación de las leyes

y las políticas contra la discriminación en el trabajo; en otros, dichos organismos se han enfrentado con graves limitaciones en el cumplimiento de su mandato.

Aspectos negativos: una capacidad limitada

No basta con disponer de leyes e instituciones para prevenir la discriminación en el trabajo y ofrecer vías de reparación por si ésta se produce: es preciso lograr además que estos sistemas funcionen efectivamente, lo cual nunca es fácil, sobre todo en tiempos difíciles. Muchas instituciones tienen que afrontar la escasez de recursos humanos y financieros, una coordinación insuficiente de las políticas nacionales y locales y la falta de sinergia y cooperación con otras instituciones. Los inspectores del trabajo, los jueces y otros funcionarios públicos y autoridades competentes se enfrentan con el desconocimiento y la insuficiencia de la capacidad institucional cuando tratan de identificar y abordar los casos de discriminación. Esto impide la tramitación satisfactoria de las reclamaciones de las víctimas de discriminación.

En las crisis económicas se suele dar menor prioridad a las políticas destinadas a luchar contra la discriminación y a conseguir que los trabajadores tengan mayor conciencia de sus derechos. Las medidas de austeridad y los recortes en los presupuestos de las administraciones del trabajo y de los servicios de inspección, así como en la financiación de los organismos especializados en el ámbito de la no discriminación y la igualdad, pueden comprometer seriamente la capacidad de las instituciones para evitar que la crisis económica redunde en un aumento de la discriminación y las desigualdades.

Muchas veces la información de la que se dispone tiene una utilidad limitada debido a las diferencias nacionales en la definición de la discriminación en el trabajo. La recopilación de datos suele tener lugar mediante investigaciones puntuales o estudios de situaciones, pero rara vez es sistemática. Cabe señalar que las comparaciones internacionales, en el mejor de los casos, son escasas y superficiales.

Al no haber datos fiables, es difícil controlar y evaluar el efecto de las medidas adoptadas. Si las estadísticas son escasas o poco fiables, la magnitud de las prácticas discriminatorias seguirá desconociéndose en gran medida. Uno de los grandes obstáculos en materia de capacidad es que los gobiernos no dedican suficientes recursos humanos, técnicos y financieros a mejorar la recopilación de datos en el plano nacional. Aunque dar este primer paso resulte complejo, es importante, ya que puede ser de gran ayuda para

identificar los problemas y definir las medidas necesarias para resolverlos.

Igualdad de género

En los últimos decenios ha habido grandes avances en la promoción de la igualdad de género en el mundo del trabajo. Las políticas nacionales y los marcos legislativos han mejorado, pero sigue quedando mucho por hacer. Las mujeres todavía son víctimas de discriminación en cuanto a los empleos a los que pueden acceder, remuneración, prestaciones y condiciones de trabajo, y en particular en cuanto al acceso a puestos de toma de decisiones. Según datos recientes, en todo el mundo hay 829 millones de mujeres que viven en la pobreza, mientras que la cifra equivalente para los hombres es de 522 millones.

Las mujeres ganan en promedio entre un 70 y un 90 por ciento de lo que ganan los hombres. La brecha salarial de género se mantiene a pesar de los avances educativos y sigue habiendo un porcentaje superior de mujeres en los empleos de bajos ingresos. Esta diferencia salarial se explica en gran parte por la segregación ocupacional y sectorial.

Conciliar las responsabilidades laborales y familiares

La existencia de servicios de guardería asequibles, externos a la familia, es indispensable para que muchas mujeres y hombres participen plenamente en la vida laboral y se ganen el sustento. De no existir tales servicios, los trabajadores con responsabilidades familiares quedan en una situación de desventaja y pueden acceder a menos puestos de trabajo. Los sectores del mercado de trabajo en los que no se conceden licencias remuneradas suficientes pueden resultar también inaccesibles o poco atractivos para los trabajadores con responsabilidades familiares. Éstos son ejemplos cotidianos de la discriminación estructural.

La organización flexible y negociada de los horarios, el trabajo compartido y el teletrabajo se están introduciendo paulatinamente en el marco de políticas más favorables a la familia que pueden reducir las desventajas estructurales que sufren los trabajadores con responsabilidades familiares.

Protección de la maternidad y la paternidad

Todavía es corriente la discriminación relacionada con el embarazo y la maternidad. El acceso de

la mujer a determinados puestos de trabajo puede quedar restringido debido a su función reproductiva. Varios organismos de igualdad en todo el mundo han constatado incluso un aumento de la discriminación contra la mujer en relación con la maternidad. Concretamente, se han dado casos de despido relacionados con el embarazo y la lactancia y se han registrado casos de madres a las que no se les ha concedido el tiempo necesario para dar el pecho, madres a las que se les han denegado prestaciones antes y después del parto, madres a las que se les han negado ascensos y madres a las que no se les ha permitido volver a los puestos que ocupaban antes de la licencia de maternidad.

Al mismo tiempo, se están estableciendo nuevas disposiciones jurídicas para proteger a las mujeres contra el despido y la discriminación en relación con el embarazo, el estado civil, las responsabilidades familiares o la licencia de maternidad. En muchos países se concede a las mujeres una licencia remunerada en caso de aborto involuntario, muerte del feto u otras complicaciones. Si bien cada vez hay más disposiciones sobre la licencia de paternidad, determinados grupos, como los trabajadores a tiempo parcial o los de las zonas francas industriales, pueden no beneficiarse de esas mejoras.

Acoso sexual

El acoso sexual se da en todos los continentes y en ocupaciones de diferentes tipos y categorías. Según las encuestas, constituye un verdadero problema en los lugares de trabajo. Las mujeres más vulnerables al acoso sexual son jóvenes, dependientes económicamente, solteras o divorciadas y migrantes. Los hombres que sufren acoso suelen ser jóvenes, homosexuales y miembros de minorías étnicas o raciales. La experiencia en muchos países demuestra que para actuar eficazmente contra el acoso sexual en el lugar de trabajo debe existir un marco jurídico, el control de la aplicación de las leyes ha de ser más riguroso, las instituciones deben contar con suficientes fondos y tiene que haber una mayor sensibilización.

Raza y origen étnico

En consonancia con anteriores informes globales sobre la discriminación en el trabajo, es importante destacar que la lucha contra el racismo sigue siendo hoy igual de necesaria que lo ha sido siempre. Aunque se han registrado algunos avances, aún quedan muchos ámbitos en los que el progreso ha

sido insuficiente o nulo. Lo que hace falta es una combinación de normas, políticas y otros instrumentos, como un acceso garantizado a recursos efectivos para todas las víctimas. Es preciso eliminar los obstáculos que impiden la igualdad en el acceso al mercado de trabajo. Los principales afectados a este respecto son las personas de origen africano y asiático, los pueblos indígenas y las minorías étnicas, y sobre todo las mujeres de estos grupos. El encasillamiento de determinados grupos en función de estereotipos puede ser muy perjudicial.

Trabajadores migrantes

En numerosos países los trabajadores migrantes constituyen entre el 8 y el 20 por ciento de la fuerza de trabajo, porcentaje que en algunas regiones es mucho mayor. Todas las investigaciones señalan que los trabajadores migrantes son víctimas de una discriminación generalizada cuando tratan de acceder a un empleo y en muchos casos una vez contratados. Los trabajadores migrantes también se han visto muy afectados por la crisis económica en la medida en que ésta ha supuesto menos empleo u oportunidades de migración, más xenofobia, peores condiciones de trabajo e incluso episodios de violencia. Los migrantes se enfrentan con condiciones de trabajo abusivas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Algunos países excluyen a los trabajadores migrantes de los programas de seguro social. Otros sólo permiten el acceso de los migrantes a los programas a corto plazo, como los de atención médica, pero les niegan prestaciones transferibles a largo plazo, como las pensiones de vejez. También hay países que sí permiten el acceso a las prestaciones a largo plazo, pero no su transferibilidad internacional, lo que frena la migración de retorno.

Recientemente se han dado casos en que las tendencias discriminatorias se han visto agravadas por un discurso político hostil, lo cual podría conducir a la exclusión, el rechazo y la expulsión de los trabajadores migrantes. Las tensiones sociales y una creciente intransigencia frente a los migrantes (como frente a cualquier grupo social) pueden dar lugar a una discriminación sistemática y generalizada. Las políticas populistas pueden fomentar la xenofobia y provocar una mayor discriminación contra los migrantes.

Es necesario atajar de forma rápida y rotunda las tendencias incipientes registradas en discursos y políticas que pudieran perjudicar las iniciativas actuales y futuras a favor de la igualdad de trato y

la igualdad de oportunidades de empleo para todos. Con el aumento de la inseguridad económica de la población en general, las minorías y los trabajadores extranjeros o nacidos en el extranjero corren el riesgo de convertirse en chivos expiatorios.

Para impedirlo es preciso reforzar las medidas contra la discriminación identificadas en las conferencias de las Naciones Unidas, prestar atención a la retórica política para evitar la estigmatización y los actos de xenofobia, aplicar políticas macroeconómicas y microeconómicas encaminadas a lograr y mantener una recuperación con un alto coeficiente de empleo y asegurarse de que las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñen un papel activo en el correcto encauzamiento del debate y la acción para garantizar que el racismo y la violencia sigan considerándose inaceptables.

Religión

Durante los últimos cuatro años parece haberse producido un aumento en el número de hombres y mujeres discriminados por motivos religiosos. Esta tendencia se refleja en el número de casos de discriminación religiosa denunciados ante las comisiones de igualdad. Cuando existe una discriminación sistémica por motivos religiosos, en general afecta a todos los aspectos de la vida y no sólo al empleo y la ocupación. Sin embargo, en los últimos cuatro años la discriminación religiosa en el empleo parece haber aumentado junto al temor que suscita la migración laboral en un contexto de inseguridad económica y social.

Opiniones políticas

El derecho a tener y manifestar opiniones políticas va indisolublemente ligado a la libertad de expresión. La discriminación por opiniones políticas suele tener lugar en el sector público, en el que la adhesión a las políticas de las autoridades puede influir en el acceso al empleo. En algunos países, la legislación exige que los solicitantes de empleo cumplan ciertos requisitos políticos para poder tener acceso a la función pública. No obstante, puede ser difícil demostrar que se ha puesto fin a una determinada relación de trabajo debido a este tipo de discriminación.

Algunos partidos políticos están estrechamente vinculados a una identidad étnica, lingüística o religiosa. En tales casos, la discriminación por opiniones políticas puede coincidir con la discriminación por otros motivos. La discriminación por opiniones políticas también puede combinarse con la discriminación

antisindical. Lo que normalmente sucede en esos casos es que se acusa a los afiliados sindicales de desarrollar actividades políticas inaceptables.

Origen social

La discriminación por el origen social se mantiene en aquellos sistemas en los que prevalece una estratificación social rígida. Un ejemplo de ello es la discriminación por castas que tiene lugar en el Asia Meridional. Incluso en las sociedades abiertas, donde la movilidad social es más común, existen grandes diferencias en los niveles educativos. Estas diferencias constituyen un obstáculo para la igualdad de oportunidades en el empleo y la promoción de diversas categorías sociales.

Personas con discapacidad

La discriminación que sufren las personas con discapacidad en relación con el trabajo va desde un acceso limitado a la educación, la formación profesional y la rehabilitación hasta ostensibles diferencias salariales con respecto al resto de los trabajadores y la exclusión de determinados puestos de trabajo. Alrededor del 10 por ciento de la población mundial, es decir, unos 650 millones de personas, sufre discapacidades físicas, sensoriales, intelectuales o mentales de carácter diverso, y más de 470 millones de personas de dicho colectivo están en edad de trabajar. Las estadísticas disponibles muestran que su tasa de empleo es baja en comparación con las personas sin discapacidad.

Según los cálculos de las Naciones Unidas, el 80 por ciento de las personas con discapacidad en los países en desarrollo vive en la pobreza, a menudo en zonas rurales. Según el Banco Mundial, el 20 por ciento de los pobres del mundo sufre algún tipo de discapacidad. Un avance legislativo importante en este ámbito fue la entrada en vigor en 2008 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

VIH/SIDA

Dado que la mayoría de las personas que viven con el VIH trabajan, el lugar de trabajo sigue siendo un ámbito clave para luchar contra la pandemia y sus efectos. La prevención de la estigmatización y la discriminación en el empleo es también una manera de luchar contra la pobreza y fomentar el respeto de los derechos humanos de todos los individuos.

La discriminación contra las personas con VIH puede consistir en imponer a los trabajadores análisis obligatorios, o en condiciones de falsa voluntariedad o que no garantizan la confidencialidad de los resultados. Según un estudio encargado por la OIT en el Asia Oriental, algunas empresas llevaban a cabo pruebas en teoría voluntarias, pero en la práctica se negaban a contratar a quienes no se sometían a las mismas.

En junio de 2010, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200). Esta nueva Recomendación es la primera norma internacional del trabajo sobre el VIH y el sida. Contiene salvaguardias contra la discriminación en la contratación y en las condiciones de empleo y prohíbe la terminación del empleo sobre la base del estado serológico, real o supuesto, respecto del VIH.

Discriminación por motivos de edad

Los países se preocupan cada vez más por promulgar leyes contra la discriminación por edad. Parece que hay una mayor conciencia respecto a este tipo de discriminación. Según una encuesta realizada por la Comisión Europea en noviembre de 2009, el 58 por ciento de los europeos consideraba que la discriminación por edad era algo generalizado en su país, mientras que el año anterior sólo un 42 por ciento era de esta opinión. El 64 por ciento de los encuestados pensaba que la crisis económica conllevaría un aumento de la discriminación por edad en el mercado de trabajo.

La legislación y las políticas a nivel nacional y empresarial pueden ayudar mucho a superar los estereotipos que existen sobre los trabajadores de edad. Varios países han llevado a cabo amplias campañas informativas patrocinadas por el gobierno a fin de vencer las reticencias de las empresas para mantener y contratar a trabajadores de edad.

En cuanto a los jóvenes, no todas las dificultades que afrontan en el mercado de trabajo pueden atribuirse a la discriminación, aunque es cierto que encuentran obstáculos para acceder al empleo. Como han demostrado los últimos acontecimientos, la situación puede resultar explosiva cuando a los jóvenes les resulta imposible encontrar un trabajo adecuado al acabar su educación o formación. Aunque se trata más bien de una cuestión de política económica y laboral de carácter general, es importante evitar que las medidas que se apliquen para la promoción del empleo del creciente número de jóvenes que tratan de entrar en el mercado de trabajo

sean involuntariamente discriminatorias, tanto en el caso de los que proceden de los niveles educativos superiores como en el de los que no poseen ninguna calificación.

Orientación sexual

En el empleo, o en el proceso de búsqueda de trabajo, las lesbianas, los homosexuales, los bisexuales y los transexuales son víctimas en ocasiones de violencia, acoso, discriminación en el trabajo, exclusión, estigmatización y prejuicios. La homosexualidad sigue estando penalizada en una serie de países. Según algunos estudios, la brecha salarial entre los trabajadores homosexuales y los no homosexuales se sitúa entre un 3 y un 30 por ciento. Las parejas del mismo sexo no siempre disfrutan de las mismas prestaciones que las parejas casadas, y pueden no tener garantizado el derecho a incluir al otro miembro de la pareja en sus planes de seguro médico u otras prestaciones relacionadas con el trabajo.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que refuerza y amplía las disposiciones de no discriminación de la Directiva 2000/78/CE del Consejo de la Unión Europea, relativa a la igualdad de trato en el empleo, es el primer instrumento internacional de derechos humanos que prohíbe por completo la discriminación por orientación sexual. Entró en vigor con la ratificación del Tratado de Lisboa en 2009.

Estilo de vida

En algunas regiones y países la discriminación basada en el estilo de vida se ha convertido en un tema de actualidad, especialmente en relación con el tabaquismo y la obesidad (los cuales también podrían considerarse problemas de salud). Este fenómeno todavía afecta a un número limitado de países, en su mayoría industrializados, de modo que el seguimiento y la investigación que se lleven a cabo en adelante sin duda arrojarán luz sobre los patrones que comiencen a perfilarse y servirán así para definir la orientación y las intervenciones de los gobiernos y los interlocutores sociales.

Iniciativas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

La discriminación debe abordarse a nivel nacional, con la necesaria actuación de los gobiernos, a través

de intervenciones políticas, legislativas y administrativas y mediante el diálogo social, a fin de garantizar la igualdad en el trabajo. También es preciso actuar en los lugares de trabajo, con la participación directa de los interlocutores sociales. Muchos empleadores han logrado convertir la diversidad en una ventaja, impulsando a un tiempo la productividad y la innovación. Además, en las políticas de recursos humanos se tiene cada vez más en cuenta la no discriminación.

La prevención de la discriminación en la práctica ayuda a retener a personal capaz y eficiente, lo que también es importante para la reputación de una empresa o institución. La entidad que sigue una política de no discriminación está señalando claramente que basa sus decisiones de contratación en las competencias, lo cual constituye una buena opción desde el punto de vista de la empresa que también beneficia a los trabajadores. Sería conveniente que las organizaciones de empleadores y de trabajadores compartieran sus experiencias y estudiaran la información disponible sobre las buenas prácticas en este sentido.

La Organización Internacional de Empleadores (OIE) y sus miembros han seguido apoyando los esfuerzos encaminados a combatir la discriminación en el lugar de trabajo. Con su liderazgo y sus actividades de concienciación, han ofrecido orientaciones prácticas a los empresarios nacionales mediante la redacción de códigos, la promoción de buenas prácticas, sesiones de formación y documentación orientativa.

La Confederación Sindical Internacional (CSI) da prioridad a la defensa de los derechos de los trabajadores más vulnerables a la discriminación, en particular las mujeres, los migrantes y las minorías raciales o étnicas, a través de su campaña «Trabajo Decente, Vida Decente». Hay además una nueva campaña, iniciada en 2008, que promueve la igualdad de género en las políticas nacionales tomando como punto de referencia el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). En total, 102 sindicatos de 64 países han participado en esta campaña.

Iniciativas de la OIT

Durante los cuatro últimos años se han desarrollado varios programas y se han llevado a cabo actividades en el plano mundial, regional y nacional. La no discriminación se ha incluido como prioridad en los Programas de Trabajo Decente por País de 36 países. Se ha prestado especial atención a la igualdad de remuneración, la eliminación de la discriminación

racial y un mayor control de la aplicación de la legislación en general.

La promoción de los derechos de grupos vulnerables, como los trabajadores con VIH/SIDA o discapacidad y los pueblos indígenas, constituye una de las principales esferas de interés. Dentro de los proyectos de cooperación técnica, se han llevado a cabo actividades de sensibilización, creación de capacidad, recopilación e intercambio de información, investigación y formación. La prioridad ha sido prestar servicios de asesoramiento y brindar documentación práctica para el desarrollo de la capacidad.

Gracias al apoyo de la OIT, en los cuatro últimos años ha sido posible adoptar y aplicar más políticas y planes de acción en materia de igualdad a nivel nacional y en los lugares de trabajo. Ha continuado la labor de armonizar la legislación nacional con los convenios correspondientes de la OIT. Las herramientas de la Organización se han utilizado con más frecuencia, los jueces se remiten cada vez más a los convenios de la OIT en el examen de los casos y los mandantes conocen mejor sus derechos.

De cara al futuro

En presente Informe Global se ha procurado dar cuenta tanto de los progresos como de las deficiencias. Cabe comprobar el fenómeno claramente positivo del desarrollo de un sistema de legislación y de dispositivos institucionales, que no habría sido posible de no haber aumentado la conciencia general y la aceptación política de la necesidad de luchar contra la discriminación en el trabajo. Este avance se sustenta en los principios y derechos fundamentales en el trabajo y refleja el esfuerzo que constantemente se lleva a cabo por hacerlos realidad, supervisar su cumplimiento y mejorar los medios colectivos e individuales para su ejercicio.

No obstante, hay que señalar que, sin lugar a dudas, el mayor desafío para la realización efectiva de estos derechos proviene del contexto económico y social externo. La coyuntura socioeconómica se ha visto afectada, en sumo grado en algunos lugares, por una evolución macroeconómica negativa y por los efectos de la pobreza generalizada y la ausencia de un crecimiento sostenible. En el peor de los casos, esto podría poner en peligro los logros de varios decenios.

Como se observa en algunos discursos políticos actuales, sobre todo entre los partidarios de las soluciones populistas, los tiempos de recesión económica abren un nuevo espacio propicio a la discriminación en general y a la discriminación en el trabajo en particular. Las intervenciones de la OIT por sí solas no

pueden invertir este fenómeno. Los mandantes de la OIT deberían desempeñar un papel clave en las intervenciones estratégicas que contribuyan a mantener el propósito común de avanzar en materia de no discriminación y reforzar la base jurídica e institucional para la lucha contra la discriminación mediante la generación de datos y el intercambio de conocimientos, así como a través de la creación de capacidad en todos los niveles.

En vista de todo ello, se propone establecer cuatro ámbitos prioritarios para las iniciativas futuras: *a)* la

promoción de la ratificación y la aplicación universales de los dos convenios fundamentales de la OIT sobre igualdad y no discriminación; *b)* el desarrollo e intercambio de conocimientos sobre la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación; *c)* el desarrollo de la capacidad institucional de los mandantes de la OIT para velar más eficazmente por la realización del derecho fundamental de no discriminación en el trabajo, y *d)* el fortalecimiento de las alianzas internacionales con los principales actores en materia de igualdad.

Siglas y abreviaturas

CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEDR	Centro Europeo de Derechos de los Romaníes
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CERD	Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial
CSI	Confederación Sindical Internacional
EEOC	Comisión estadounidense para la igualdad de oportunidades en el empleo
FMI	Fondo Monetario Internacional
HALDE	Alta autoridad francesa de lucha contra la discriminación y por la igualdad
IESS	Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social
LGBT	Personas lesbianas, gays, bisexuales o transexuales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCSE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OIE	Organización Internacional de Empleadores
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VIH/sida	Virus de inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
ZFI	Zona franca industrial





Introducción

1. La eliminación de la discriminación en el trabajo es uno de los pilares del mandato de la OIT desde su creación en 1919. Su importancia capital se refleja en la Declaración de Filadelfia, de 1944, en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, y en el Pacto Mundial para el Empleo, de 2009.

2. La claridad de los conceptos ayuda a entender el problema y a tratarlo eficazmente. En virtud del artículo 1 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), se define la discriminación como «cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación», y se contempla la posibilidad de que se especifiquen otros motivos, previa consulta con las organizaciones nacionales representativas de los empleadores y de los trabajadores. En el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), se prevé la «igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor».

3. La discriminación en el empleo y la ocupación puede producirse en contextos muy diferentes y revestir formas muy diversas. Puede darse en la contratación, la concesión de ascensos, la asignación de puestos, la terminación de la relación de trabajo, el otorgamiento de indemnizaciones, las condiciones de trabajo, e incluso materializarse en situaciones de

acoso. La discriminación es directa cuando en las normas, prácticas y políticas se excluyen o se da preferencia a ciertas personas que pertenecen a un colectivo específico; por ejemplo, cuando en un anuncio de empleo se indica que sólo se admite la candidatura de hombres. La discriminación es indirecta cuando ciertas normas o prácticas aparentemente neutras tienen efectos desproporcionados e injustificables en uno o más colectivos diferenciados. Un ejemplo sería exigir que los candidatos tengan una estatura determinada, lo cual supondría una exclusión que pesaría de manera desproporcionada en las mujeres y en los miembros de ciertos grupos étnicos. Por discriminación estructural se entiende aquella inherente al ordenamiento social, a las estructuras institucionales y a los mecanismos jurídicos, o aquella que se ha institucionalizado en todos esos ámbitos, de forma que refleja y reproduce prácticas y resultados discriminatorios. A modo de ejemplo cabe citar la aplicación de condiciones de capacitación diferenciadas o inferiores para las minorías étnicas¹.

4. En los dos informes globales que ya se elaboraron sobre el tema de la igualdad, con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT de 1998, se presentaba una imagen global y dinámica de lo que era la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación. En el primero de ellos, titulado *La hora de la igualdad en el trabajo*, se recalca que el lugar de trabajo – ya fuese una fábrica, una oficina, una plantación, una granja, un hogar o la calle – era un punto de partida estratégico para erradicar la discriminación en la sociedad². En ese informe también se ponían de relieve los altos costes que en términos

1. OIT: *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), Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafos 28, 29 y 31.
2. OIT: *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), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, párrafo 11.

económicos, sociales y políticos entrañaba el hecho de tolerar la discriminación en el trabajo, y se sostenía que las ventajas de contar con lugares de trabajo más inclusivos compensaban con creces el coste que suponía el lastre de la discriminación.

5. En el segundo informe, titulado *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, se subrayaba que subsistían dificultades a pesar de la evolución alentadora de la lucha contra las formas de discriminación en el lugar de trabajo reconocidas desde antiguo. Además, se hacían más patentes otras formas de discriminación, motivadas por la edad, la discapacidad, la condición de migrante, la seropositividad al VIH y el sida, la orientación sexual, la predisposición genética y unos hábitos de vida poco saludables. Con miras a combatir más eficazmente todas las formas de discriminación en el lugar de trabajo, en el informe se preconizaban medidas como una aplicación más efectiva de la legislación contra la discriminación, la adopción de iniciativas de carácter no normativo por los gobiernos y las empresas, y el fomento de la capacidad de los interlocutores sociales para afrontar y superar la discriminación³.

6. Desde los últimos años el mundo experimenta la peor crisis económica registrada desde la Gran Depresión, crisis que ha engendrado pérdidas generalizadas de empleo y una situación social precaria. Según las estimaciones de la OIT, para recuperar las tasas de empleo anteriores a la crisis en 2011 sería necesario crear 22 millones de puestos de trabajo⁴. La experiencia derivada de crisis anteriores indica que los riesgos son especialmente importantes para los trabajadores poco cualificados, los migrantes y los de más edad. Los jóvenes, afectados de manera desproporcionada por el desempleo, tendrán unas dificultades todavía mayores para conseguir un trabajo decente. Hay indicios de que ha empezado a aumentar el porcentaje de personas en edad de trabajar que no participan en absoluto en el mercado de trabajo.

7. El presente informe, que es el tercer Informe Global sobre la no discriminación, se ha elaborado con base en las observaciones, conclusiones y recomendaciones de los dos primeros. En él se examinan los progresos logrados y los retos planteados con respecto a diversos motivos de discriminación, y se proponen esferas de acción prioritarias para el futuro, a partir de las enseñanzas extraídas de programas y actividades anteriores o presentes, todo ello en un contexto de recuperación lenta e incierta de una crisis económica y financiera mundial que ha provocado

una profunda crisis del empleo. El informe trata pues de la discriminación a la luz de unas novedades más generales en cuanto a la desigualdad y la vulnerabilidad.

8. El informe se divide en cuatro partes. En la parte I, titulada *Un panorama en evolución: tendencias actuales*, se presenta una visión general de las consecuencias que la crisis tiene en determinados colectivos de trabajadores más vulnerables a la discriminación, con hincapié en la respuesta que da la OIT, en particular mediante el Pacto Mundial para el Empleo. Se insiste en los progresos logrados con respecto a la ratificación y aplicación de las normas fundamentales de la OIT relativas a la discriminación, es decir, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y se examinan las tendencias generales registradas en los últimos cuatro años en ámbitos fundamentales. Con base en las conclusiones del segundo Informe Global sobre la discriminación, se examina también la evolución de la situación observada en la lucha contra la discriminación en el empleo y la ocupación mediante la medición de la discriminación a través de la recopilación y comprobación de información, mediante la evaluación de las buenas prácticas que se han advertido, y mediante el examen de la eficacia de los organismos nacionales que luchan por la igualdad.

9. En la parte II, titulada *De los principios a la práctica*, se destacan las tendencias y evolución experimentadas recientemente en relación con la discriminación basada en distintos motivos. Se presta especial atención a la discriminación por razones de sexo, raza y origen étnico, así como a la situación de los trabajadores migrantes, grupo en el que se considera que la discriminación tiene mayor incidencia. También se abordan otros motivos reconocidos desde antiguo, como la religión y el origen social, así como las nuevas tendencias observadas respecto a la discriminación por motivos de edad, orientación sexual, estado serológico real o supuesto respecto del VIH, y discapacidad. En el presente Informe Global se trata por primera vez de la discriminación motivada por la opinión política y se alude a cuestiones nuevas vinculadas a la discriminación basada en el estilo de vida y en la predisposición genética. Se indica el cometido que compete a los gobiernos de demostrar el compromiso político y crear un entorno propicio, se examinan las medidas adoptadas por las organizaciones

3. OIT: *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, op. cit., pág. ix.

4. Instituto Internacional de Estudios Laborales: Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2010: ¿De una crisis a la siguiente? (Ginebra, 2010) (en español sólo existe un resumen de la publicación) (pág. 17 de la versión inglesa).

de trabajadores y de empleadores, y se presenta un examen crítico de los marcos jurídicos y de las políticas destinados a combatir las prácticas discriminatorias en los planos nacional y empresarial.

10. En la parte III, titulada *Respuesta de la OIT*, se examina la asistencia que la OIT presta a los Estados Miembros con miras a eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación desde que, en 2007, el Consejo de Administración adoptó las prioridades y programas de acción referidos a la cooperación técnica⁵. En esta parte se destacan los programas y actividades emprendidos tanto por las oficinas exteriores

de la OIT como por las unidades de la sede en los ámbitos nacional, regional y mundial, actividades que han arrojado resultados positivos y que cabría considerar como buenas prácticas de las que extraer enseñanzas para el futuro.

11. A partir de la evaluación del impacto de los distintos programas y actividades llevados a cabo por la OIT en los cuatro últimos años, en la parte IV, titulada *Hacia un plan de acción*, se recomiendan temas y ámbitos prioritarios, así como estrategias adecuadas para la acción futura de la OIT y de sus mandantes, en consonancia con el Programa de Trabajo Decente.

5. OIT: *Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: prioridades y programas de acción para la cooperación técnica relativa a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación*. Informe de la Comisión de Cooperación Técnica. Documento GB.300/TC/4, Consejo de Administración, 300.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2007.





Parte I

Un panorama en evolución: tendencias actuales

El impacto de la crisis económica mundial en lo que atañe a la no discriminación en el empleo y la ocupación

12. La discriminación por diversos motivos puede agravarse en tiempos de incertidumbre económica. En épocas de recesión los gobiernos tienden en ocasiones a dar menos prioridad a la acción contra la discriminación¹. Independientemente de cuáles hayan sido las repercusiones sociales de la crisis financiera, en las estrategias y medidas de recuperación adoptadas tras la crisis no se debe hacer caso omiso de los principios de no discriminación y de desigualdad. En este difícil contexto, es de vital importancia que los gobiernos y otros actores económicos y sociales reafirmen su voluntad de mantener y reforzar las políticas y las instituciones que impulsen la no discriminación.

Repercusiones para los trabajadores migrantes

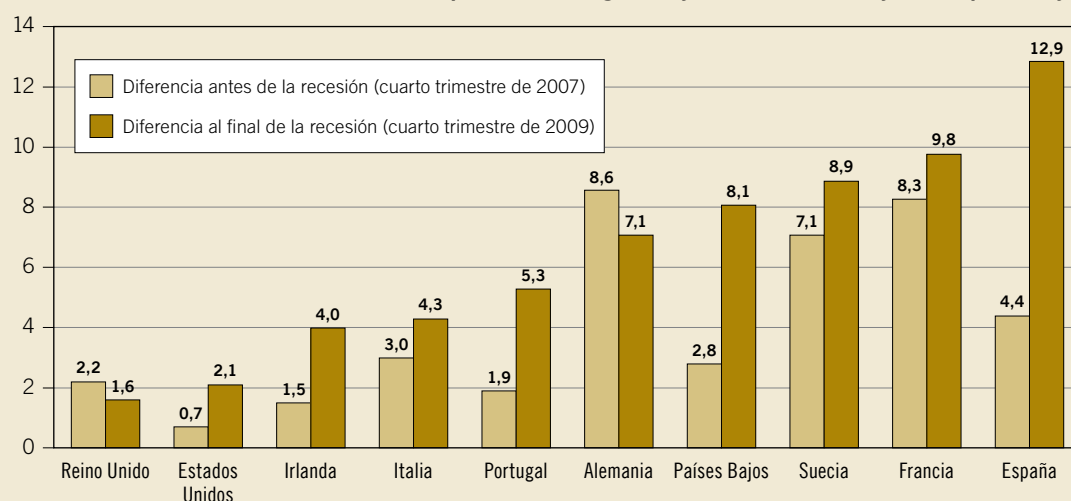
13. Según un reciente estudio de la OIT, los trabajadores migrantes se han visto especialmente afectados por la crisis, entre otras cosas debido a un aumento de las situaciones de discriminación en el acceso al empleo y las oportunidades de migración, así como por un incremento de la xenofobia y la violencia, y por el deterioro de las condiciones de trabajo². Estos fenómenos han empeorado las

situaciones de desigualdad y discriminación que ya padecían los trabajadores migrantes. En recesiones anteriores cierto número de migrantes partieron o regresaron a sus países de origen. En esta ocasión, en cambio, dada la índole mundial de la crisis, la opción del regreso al hogar tal vez no ha sido viable, ya que la pérdida de puestos de trabajo ha sido igual o mayor en los países de origen de los trabajadores migrantes³. Éstos suelen perder su empleo antes, en parte porque muchos trabajan en sectores que experimentan de forma más inmediata los efectos de la desaceleración económica⁴.

14. Muchos países han rebajado sus cupos de inmigrantes económicos. Australia, por ejemplo, pasó de admitir 133.500 inmigrantes calificados en 2008 a 108.100 en 2009⁵. En Tailandia se retrasó el registro de 700.000 trabajadores extranjeros a fin de reservar puestos de trabajo para los trabajadores nacionales. En Italia hubo empleadores que abandonaron solicitudes de permisos para trabajadores extranjeros hechas cuando el panorama empresarial era más favorable. En 2008 cerca de 10.000 empleadores retiraron las solicitudes que habían presentado en diciembre de 2007 (el 5,6 por ciento de las tramitadas)⁶. Del mismo modo, algunos sindicatos en Polonia solicitaron que se limitara el acceso al mercado nacional de trabajadores no procedentes de la Unión Europea (UE), sobre todo de Ucrania, Belarús y China, para poder absorber a los trabajadores polacos que cabía suponer que perderían su empleo en otros países de la Unión Europea.

1. OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, publicación especial sobre la incidencia de la crisis económica global en los jóvenes, Ginebra, agosto de 2010, pág. 12.
2. I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, Ginebra, OIT, 2009.
3. OIE: *Trends in the workplace survey 2009*, pág. 31.
4. *Ibid.*
5. OCDE: *International Migration Outlook, SOPEMI 2009, Special Focus: Managing labour migration beyond the crisis*, pág. 36.
6. OCDE, *op. cit.*, pág. 31.

Gráfico 1.1. Diferencia en el nivel de desempleo entre inmigrantes y nacionales, 2007 y 2009 (porcentaje)



Fuentes: Eurostat, Current Population Survey (Estados Unidos) y Quarterly National Household Survey (Irlanda).

El recelo hacia los trabajadores migrantes que ha despertado la crisis quedó patente en una encuesta llevada a cabo por el *Financial Times* y Harris, según la cual alrededor de la mitad de los británicos deseaba establecer restricciones al acceso a su mercado laboral de trabajadores procedentes de otros Estados miembros de la UE⁷. El Gobierno de Irlanda ha aumentado las restricciones que aplica a la entrada de personas con permiso de trabajo y a los derechos y las prestaciones de que éstas son acreedoras a partir de su llegada⁸.

15. Un estudio sobre los efectos de la crisis en las brechas en el empleo entre trabajadores inmigrantes y nacionales ha mostrado amplias divergencias entre países⁹. En España, por ejemplo, la distancia que separa a unos y a otros ha aumentado, mientras que, de hecho, disminuyó en Alemania. En la mayor parte de los principales países receptores de inmigrantes de los que se tenían datos, el desempleo aumentó con mayor rapidez entre los inmigrantes que entre los nacionales desde finales de 2007 hasta finales de 2009. En algunos casos, lo que había sido una diferencia insignificante se convirtió en una franca disparidad (por ejemplo, en los Estados Unidos), mientras que hubo otros en los que los inmigrantes entraron y

salieron de la recesión con tasas de desempleo mucho mayores (véase el gráfico 1.1).

16. No cabe atribuir todas las situaciones de desigualdad a actos de discriminación directa. Las consecuencias de la crisis han sido más graves para los trabajadores migrantes de los países y los sectores que más se han visto afectados por ella. Por ejemplo, en los países en que la construcción había sido el motor del crecimiento en años anteriores, la mayor pérdida de empleos se ha registrado entre los trabajadores migrantes. Asimismo, determinados grupos de inmigrantes se han visto más afectados que otros, como por ejemplo las personas originarias del Pakistán o Bangladesh en el Reino Unido y los hispanos en los Estados Unidos. En cambio, los grupos que han salido mejor parados han sido por lo general aquellos cuyos miembros se concentraban en empleos que exigían un mayor nivel de formación¹⁰.

La crisis y las trabajadoras

17. En varios países, el empleo de las mujeres se ha visto muy afectado por el impacto particular que ha tenido la crisis en los sectores exportadores¹¹. En la

7. I. Awad, *op. cit.*, pág. 44.

8. D. Papademetiou, M. Sumption y A. Terrazas: *Migration and immigrants two years after the financial collapse: Where do we stand?* BBC World Service, Migration Policy Institute, 2010, pág. 92.

9. *Ibid.*, págs. 10 y 20.

10. *Ibid.*, pág. 10.

11. El presente párrafo y los siguientes se basan en los datos que figuran en: Confederación Sindical Internacional: *(Des)igualdad de género en el mercado laboral: Visión general de las tendencias y progresos mundiales*, Bruselas, 2009.

industria textil de África, por ejemplo, cuya mano de obra está compuesta en un 90 por ciento de mujeres con pocas calificaciones y escasa formación, se han producido recortes del empleo como resultado de la contracción de las importaciones en los mercados extranjeros.

18. En crisis anteriores, también se ha observado un impacto igualmente desproporcionado en el empleo de las mujeres en los países en desarrollo. En la crisis asiática de los años noventa, los ingresos de las mujeres experimentaron un marcado descenso frente a los ingresos de los hombres debido a las contracciones del empleo en sectores en que la mayoría de la fuerza de trabajo estaba constituida por mujeres. La contracción económica no dejó a muchas mujeres más alternativa que ingresar en el sector informal, de modo que aumentó la competencia por conseguir empleos ocasionales y puestos en el servicio doméstico, con la consiguiente presión a la baja sobre los salarios de las mujeres. Según un informe de las Naciones Unidas, esta crisis sigue una trayectoria parecida, lo cual se debe en parte a la preferencia que se da a la contratación de hombres al fomentar la imagen del varón como el sostén de la familia. Cuando escasea el empleo, las mujeres se ven confrontadas a una competencia más reñida por la obtención de un puesto de trabajo, lo que agrava los persistentes obstáculos que dificultan su acceso al empleo.

19. Según ese mismo informe de las Naciones Unidas, las mujeres que han perdido su empleo recientemente y tienen que conseguir ingresos para mantener a sus familias recurren a formas de empleo precario en la economía informal a menudo en condiciones de trabajo muy duras. De acuerdo con un estudio llevado a cabo en Tailandia en 2009, el 80 por ciento de los vendedores callejeros encuestados habían notado un aumento de la competencia desde el comienzo de la crisis económica¹². Es importante que los gobiernos mantengan una actitud proactiva y protejan a las mujeres en el sector informal. No obstante, es probable que los recortes presupuestarios y las medidas de respuesta a la crisis impidan dar la prioridad necesaria a las actividades encaminadas a

reducir la disparidad salarial entre hombres y mujeres y a las campañas de sensibilización pública a favor de la igualdad de género en el lugar de trabajo.

20. En los países desarrollados con economías de mercado no puede decirse que la crisis haya tenido claramente unos efectos desmesurados en el empleo de las mujeres atribuibles a la discriminación. En los Estados Unidos, por ejemplo, entre diciembre de 2007 y abril de 2010, por cada 100 hombres que perdieron su trabajo, sólo 46 mujeres quedaron desempleadas, y según un estudio de la OIT, las trabajadoras migrantes se concentran en sectores que han experimentado una expansión o bien no se han visto afectados por la crisis¹³. En el Reino Unido las tasas de empleo de los hombres también disminuyeron mucho más que las de las mujeres en el segundo y tercer trimestres de 2008¹⁴.

21. Tampoco los datos sobre la disparidad salarial apuntan todavía en una dirección clara o definitiva. En el Reino Unido, por ejemplo, según la edición de 2008 del *Annual Survey of Hours and Earnings*, la disparidad salarial entre hombres y mujeres había pasado del 12,5 por ciento en 2007 al 12,8 por ciento en 2008 debido a un aumento mayor de los ingresos por hora percibidos por los hombres¹⁵. Sin embargo, esa tendencia al alza se había invertido en 2009, año en que dicha disparidad salarial había bajado al 12,2 por ciento¹⁶. En los Estados Unidos la brecha salarial de género (con respecto al valor de la mediana) se ha acentuado, puesto que los salarios de las mujeres pasaron de representar el 80,2 por ciento de los salarios de los hombres en 2007 al 79,9 por ciento en 2008 (comparación de los salarios y los sueldos de trabajadores a tiempo completo)¹⁷.

22. Según datos recientes, hay 829 millones de mujeres en el mundo que viven por debajo del umbral de pobreza frente a 522 millones de hombres¹⁸. En una situación en que las mujeres perciben entre un 70 y un 90 por ciento de lo que ganan los hombres por un trabajo de igual valor, la no discriminación en la remuneración debería ser parte integral de las medidas a favor de la igualdad de género y la reducción de la pobreza.

12. A. Ellis, D. Kirkwood y D. Malhotra: *Economic opportunities for women in the East Asia and Pacific Region*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2010, pág. 68.

13. Congreso de los Estados Unidos: *Understanding the economy: Working mothers in the Great Recession*, informe de la Comisión Económica Conjunta del Congreso de los Estados Unidos, Washington, D.C., mayo de 2010, pág. 1; I. Awad, *op. cit.*, págs. 41 a 43.

14. Confederación Sindical Internacional: *(Des)igualdad de género en el mercado laboral*, *op. cit.*, pág. 38.

15. Oficina Nacional de Estadísticas del Reino Unido: *2008 Annual Survey of Hours and Earnings*, primera versión, 14 de noviembre de 2008, pág. 6.

16. Oficina Nacional de Estadísticas del Reino Unido: *2009 Annual Survey of Hours and Earnings*, 12 de noviembre de 2009, pág. 4.

17. OIT: *Informe mundial sobre salarios: Actualización 2009*, Ginebra, 2009, párrafo 12.

18. OIT: *La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafo 58.

Pobreza y discriminación

23. En 2009, se estimó que entre 1.480 y 1.590 millones de trabajadores en el mundo se encontraban en situación de pobreza. Estas cifras reflejan un probable aumento del número de personas en tal situación de vulnerabilidad de entre 41,6 y 109,5 millones durante el período 2008-2009. Asimismo, indican que la crisis financiera y económica mundial probablemente ha tenido repercusiones graves para muchos millones de hombres y mujeres en el mundo. Antes de la crisis, la proporción de trabajadores en empleos vulnerables a la pobreza mostraba una tendencia a la baja en todas las regiones. Algunos datos disponibles indican que, en el período 2007-2008, el total de trabajadores en situación de empleo vulnerable se redujo en unos 10,5 millones y por primera vez fue inferior al 50 por ciento del total de los trabajadores (pues fue de un 49,5 por ciento)¹⁹. Esa tendencia podría invertirse.

24. Vivir en condiciones de pobreza no supone únicamente percibir ingresos bajos. Representa también un círculo vicioso de deterioro de la salud, capacidad laboral disminuida, malas condiciones de trabajo y de vida, una productividad baja y una expectativa de vida reducida. Aunado al analfabetismo, el hambre, el trabajo infantil y la paternidad precoz, el efecto generalizado de la pobreza puede transmitirse de padres a hijos. A nivel mundial, este fenómeno parece afectar desproporcionadamente a ciertos grupos. En algunos países se observan niveles de pobreza más elevados entre las mujeres²⁰, y los hogares a cargo de mujeres tienen una mayor tendencia a vivir en la pobreza. Del mismo modo, gran número de pueblos indígenas, grupos tribales y personas de ascendencia africana se encuentran en situación de pobreza. La población mundial constituida por los pueblos indígenas, por ejemplo, está compuesta por entre 300 y 370 millones de personas y representa un 15 por ciento de la población mundial en situación de pobreza. Además, constituye cerca de un tercio de los 900 millones de personas que

viven en extrema pobreza en zonas rurales²¹. En el sur de Asia, las comunidades dalit también presentan niveles de pobreza sumamente elevados. La tasa de pobreza de los dalit en la India (65,8 por ciento) es casi el doble de la tasa de pobreza del resto de la población (33,3 por ciento)²².

25. El efecto desproporcionado que la pobreza tiene en estos grupos no es una mera coincidencia, sino que es producto de la discriminación estructural por uno o varios motivos, tales como el sexo, la raza, el color, el origen étnico o la religión²³. A menudo, esta situación es el resultado de la exclusión social y la explotación, como lo son las peores formas de trabajo forzoso o trabajo infantil. La discriminación en el empleo y la ocupación destaca como un factor crucial de la aparición y la exacerbación de la pobreza. No sólo puede reducir significativamente los salarios y otros ingresos, sino que las personas afectadas por la discriminación presentan a menudo niveles de participación y tasas de empleo inferiores. Una vez que las personas obtienen un empleo, los bajos ingresos que resultan de la discriminación salarial y la segregación ocupacional en actividades mal remuneradas les impiden salir de la pobreza mediante el trabajo. La discriminación en el empleo y la ocupación también puede provocar pobreza a largo plazo al limitar el acceso a los servicios y a los activos.

26. La crisis ha provocado graves pérdidas de empleos en las economías de alto ingreso. A principios de 2010 aún se necesitaban 14 millones de empleos para restablecer los niveles de empleo previos a la crisis²⁴. Una mayor cantidad de personas ha expresado el deseo de emigrar por motivos laborales, como sucede, por ejemplo, en Irlanda, en donde se prevé que 100.000 personas abandonen el país en los cuatro próximos años²⁵. También se han reducido las oportunidades de empleo para las personas con discapacidades. Un ejemplo de ello es el Japón, en donde el número de trabajadores con discapacidades despedidos aumentó de un trimestre a otro durante cinco meses consecutivos, a saber, de noviembre de 2008 a marzo de 2009²⁶.

19. OIT: *Global employment trends*, Ginebra, enero de 2010, pág. 18.

20. El mero desglose por sexos del número de personas en situación de pobreza redundará en una subestimación de las diferencias de género en materia de pobreza, puesto que también puede haber mujeres pobres en algunos hogares que no lo son. Además, la brecha de la pobreza entre hombres y mujeres podría parecer más grande en algunos países donde hay mayor proporción de hogares con un número más elevado de mujeres que de hombres.

21. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola: *Fact Sheet*, 2007, pág. 1.

22. S. Alkire y M. E. Santos: *Acute multidisciplinary poverty: A new index for developing countries*, OPHI Working Paper No. 38, Oxford, OPHI, julio de 2010, pág. 127.

23. OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, pág. 38.

24. Instituto Internacional de Estudios Laborales: *World of work report 2010: From one crisis to the next?*, OIT, Ginebra, 2010, pág. 3.

25. M. Savage: «Economic crash to drive 100.000 out of Ireland», *The Independent*, 18 de noviembre de 2010.

26. Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar: *Employment measures in post-financial crisis Japan*, julio de 2009, pág. 30.

27. Las desoladoras perspectivas que enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo han empeorado como consecuencia de la crisis. A finales de 2009, el número de jóvenes desempleados en el mundo alcanzó la cifra récord de 81 millones, y entre 2008 y 2009 se registró un aumento del desempleo juvenil sin precedentes del 1 por ciento anual, mientras que el aumento en la tasa de desempleo de los adultos fue del 0,5 por ciento²⁷. Los jóvenes se han visto afectados de forma desproporcionada desde el inicio de la crisis y, de repetirse patrones similares a los presenciados en recesiones pasadas, restablecer el empleo juvenil a los niveles previos a la crisis podría tomar aproximadamente once años²⁸. Los jóvenes desempleados que se enfrentan a la situación de crisis pueden perder la esperanza de obtener un empleo, podrían abandonar por completo el mercado laboral y dejar como legado una «generación perdida»²⁹.

28. Varios estudios recientes han demostrado y cuantificado la incidencia de la discriminación salarial en la pobreza. En 2008, uno de esos estudios³⁰ analizó los efectos que la discriminación por motivo de género tuvo en la pobreza en el Brasil entre 1992 y 2001, para lo que se empleó información obtenida a través de la Encuesta nacional de hogares³¹. De acuerdo con los resultados obtenidos, cuando se elimina la discriminación por motivo de género el porcentaje de personas en situación de pobreza suele reducirse en un promedio de un 10 por ciento. Los resultados fueron aún más sorprendentes entre los segmentos más vulnerables de la población, como los miembros de los hogares encabezados por mujeres negras que no cuentan con un contrato de trabajo formal o no están sindicadas. Otros estudios realizados en países desarrollados han obtenido conclusiones similares. Por ejemplo, un estudio para la Unión Europea (UE)³² muestra que, pese a que las tasas de empleo de las mujeres que viven en hogares de bajos ingresos son muy bajas, la eliminación de la discriminación salarial de las mujeres trabajadoras reduciría significativamente la pobreza en la mayoría de los países de la UE. El grado de incidencia varía en gran medida en toda la UE: es mayor en los países en los que se registran

los niveles más altos de discriminación salarial (en los que su eliminación permitiría salir de la pobreza a cerca de un 10 por ciento de las personas en tal situación) y menor en aquellos países con los niveles más bajos de discriminación salarial (en los que apenas entre un 2 y un 4 por ciento cruzaría el umbral de la pobreza). No obstante, el estudio subrayó que, en todos los países de la UE, la discriminación salarial repercute de forma crucial en la pobreza en el caso de las mujeres asalariadas y sus hogares.

29. Existe un vínculo fundamental entre la erradicación de la pobreza, el empleo y la igualdad. Ello se refleja en el reconocimiento paulatino de la necesidad de reconsiderar las estrategias de reducción de la pobreza y de pasar de un enfoque unidimensional basado en los niveles de ingresos a una estrategia multidimensional que aborde de forma eficaz las raíces de la enorme pobreza y la inseguridad económica persistentes. Algunos países han empezado a alinear sus políticas de generación de ingresos en las zonas desfavorecidas con sus políticas sociales. No obstante, ello podría no resultar eficaz de no tomarse en consideración los efectos de la discriminación en el empleo y la ocupación. En muchos países en desarrollo, los programas de transferencia monetaria para las personas desfavorecidas están diseñados para brindar un apoyo a los ingresos y condicionados a la asistencia de los niños a la escuela, o bien a que las madres y los niños visiten los centros de salud. Sin embargo, estas medidas podrían brindar unos resultados tan sólo limitados en materia de reducción de la pobreza si no abordan simultáneamente las causas determinantes de la vulnerabilidad económica, incluidas la discriminación étnica, racial y de género, que mantienen los sueldos bajos³³.

Respuesta a la crisis

30. En el contexto actual, es esencial lograr una recuperación con altas tasas de empleo y políticas macro y microeconómicas que favorezcan el empleo y el crecimiento. Sin embargo, la lucha contra la

27. OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, op. cit., págs. 1, 4 y 5.

28. Instituto Internacional de Estudios Laborales: *World of work report 2010*, op. cit., pág. 2.

29. OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, op. cit., pág. 1.

30. R. C. Santos Simão y S. E. Monsueto: «Impactos de la discriminación por género sobre la pobreza brasileña», *Revista CEPAL* núm. 95, agosto de 2008, págs. 141-155.

31. En este tipo de estudios, la metodología se basa en una estimación de la distribución hipotética de los ingresos por habitante de los hogares partiendo del supuesto de que el mercado de trabajo paga salarios iguales a los hombres y a las mujeres, según sus competencias laborales.

32. C. Gradín, C. del Rfo y O. Cantó: «Gender wage discrimination and poverty in the EU», *Feminist Economics*, 12 de mayo de 2010, pág. 100.

33. Naciones Unidas: *Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial*, Estudio Económico y Social Mundial 2010, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2010.

discriminación puede verse minada fácilmente por medidas a corto plazo encaminadas a aligerar circunstancias fiscales difíciles. Las leyes y políticas antidiscriminatorias, las instituciones de promoción de la igualdad y el compromiso político son el fruto de décadas de esfuerzo, por lo que es necesario protegerlos. Debemos aprender de las experiencias del siglo pasado.

31. En junio de 2009, la OIT adoptó el Pacto Mundial para el Empleo como la herramienta clave de su respuesta a la crisis. El Pacto enfatiza la necesidad de fortalecer el apoyo brindado a las personas más vulnerables a la discriminación, incluidos los jóvenes en situación de riesgo, los trabajadores que perciben salarios bajos y los trabajadores menos calificados, las personas ocupadas en la economía informal y los trabajadores migrantes. Además, exhorta a los países a que pongan en práctica políticas que promuevan las normas fundamentales del trabajo, tales como el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y la eliminación de la discriminación en el empleo, para reducir la desigualdad entre hombres y mujeres y la discriminación en el lugar de trabajo³⁴. Los dirigentes de los países que conforman el G-20 se pronunciaron a favor de estos objetivos en la Cumbre de Pittsburgh, en 2009, y se comprometieron a velar por que sus países adoptaran elementos fundamentales del marco de trabajo general del Pacto Mundial para el Empleo a fin de promover la dimensión social de la globalización. Asimismo, invitaron a las instituciones internacionales a tomar en consideración los objetivos del Pacto en sus análisis de la crisis y posteriores a ésta, y en sus actividades de formulación de políticas³⁵. Además, los ministros de trabajo de los países que constituyen el G-20 hicieron hincapié en la importancia de observar las recomendaciones del Pacto para lograr un crecimiento mundial fuerte, sostenible y equilibrado³⁶. La OIT está colaborando activamente con varios países que han incorporado el Pacto en sus planes de estímulo y en sus medidas para la recuperación.

Planes de estímulo

32. Una de las repercusiones de la crisis fue el aumento de la vulnerabilidad de muchos trabajadores, y las medidas de estímulo diseñadas para propiciar la

recuperación no siempre han contribuido a corregir las disparidades. Teniendo presente el objetivo de la recuperación económica, muchos países han centrado sus planes de estímulo en sectores que se vieron gravemente afectados por la crisis; en muchos casos se trató de sectores de empleo en los que predominan los hombres. Aunque se ha atribuido a las medidas de estímulo el mérito de haber evitado una crisis más profunda y de haber contribuido a impulsar la economía, haber otorgado prioridad a la respuesta a los efectos fiscales de la crisis ha redundado en que los recursos nacionales no siempre se distribuyeran de forma relativamente equitativa entre todos los sectores del mercado laboral. Es posible que se haya privado indirectamente de los beneficios de las medidas de estímulo a ciertos grupos vulnerables, incluidos los jóvenes, las minorías étnicas y las mujeres, que a menudo carecen de una representación suficiente en los sectores en cuestión.

33. En Alemania, dos planes de recuperación lanzados por el Gobierno se han concentrado en sectores cuya fuerza de trabajo está integrada por un 78 por ciento de hombres y un 22 por ciento de mujeres³⁷. Las industrias del automóvil, de la construcción, de los laboratorios y las tecnologías médicas, y de la intermediación financiera son sectores en los que predominan los hombres, y todos ellos han recibido un apoyo financiero importante por parte del Gobierno. Pese a que los planes han logrado beneficiar a los hombres en los sectores en cuestión al mitigar las pérdidas de empleos, un estudio del año 2010 indicó que el descuido de los sectores en los que predominan las mujeres, entre los que se destacan los sectores de los servicios, presenta un riesgo a largo plazo en materia de empleo para las mujeres. En consecuencia, aún se corre el riesgo a largo plazo de un deterioro de la situación del empleo de las mujeres. Ello podría dañar las economías nacionales, habida cuenta de que el empleo de las mujeres en el sector de los servicios solía ser el motor del empleo nacional.

34. El plan de estímulo en los Estados Unidos parece haber tenido una incidencia dispar en los grupos vulnerables de la sociedad. Un 10 por ciento de las subvenciones a la infraestructura rural deben otorgarse a condados que presenten una pobreza persistente, y en el Programa de Asociación para Inversiones en Vivienda HOME del plan de estímulo

34. OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, parte II, 9, 2) y 7).

35. *Leaders' Statement*: Cumbre del G-20 de Pittsburgh, 24 y 25 de septiembre de 2009.

36. OIT: «El Salvador and Argentina adopt ILO Jobs Pact», Departamento de Integración de Políticas de la OIT, 8 de julio de 2010.

37. La información recogida en este párrafo se basa en los datos presentados en Observatorio Europeo de Relaciones Laborales en línea: «Gender impact of recovery packages investigated», 2010, pág. 1.

se recomienda la distribución equitativa de los recursos entre las comunidades urbanas y las rurales, otorgando una atención prioritaria a las zonas con graves problemas económicos. No obstante, de un estudio realizado en 2009 por la Universidad Estatal de Ohio se desprende que los cuantiosos fondos atribuidos a los proyectos de infraestructura podrían perjudicar a las minorías raciales y a las mujeres. Las personas afroamericanas constituyen un 13 por ciento de la población y las mujeres un 50 por ciento, pero tan sólo representan un 6 y un 9,4 por ciento, respectivamente, de los trabajadores en la industria de la construcción³⁸.

35. Para proteger equitativamente a todos los segmentos de la sociedad y evitar que se agudice la marginación de los grupos vulnerables, los gobiernos nacionales deben velar por que al preparar las medidas de estímulo se tengan presentes sus eventuales efectos desproporcionados, así como por que se vigile y corrija todo efecto de esta índole que tengan las políticas, frenando así las crecientes desigualdades económicas. Con el objetivo de estimular la creación de empleos y superar la crisis, el Instituto Internacional de Estudios Laborales no sólo ha abogado por la reforma financiera y la creación sostenible de empleos mediante la promoción de un vínculo más estrecho entre el aumento de la productividad y los salarios en los países excedentarios, sino que también ha enfatizado la necesidad de tomar más medidas enfocadas hacia los grupos vulnerables, tales como los jóvenes, así como de una mayor protección social en materia de empleo³⁹. El Informe sobre el trabajo en el mundo 2010 del Instituto examina en detalle el Pacto Mundial para el Empleo, que a su vez hace un llamado a los gobiernos nacionales para que establezcan sistemas de apoyo a los ingresos, impartan programas de desarrollo de competencias laborales y mejoren el respeto efectivo del derecho a no ser discriminado, para ayudar así a los grupos vulnerables a recuperarse de la crisis y evitar un aumento de la pobreza y de las penurias sociales, al tiempo que se estabiliza la economía y se promueve la empleabilidad⁴⁰.

Prevención de los efectos perjudiciales de la consolidación fiscal

36. En el período subsiguiente a la crisis financiera se ha prestado una creciente atención a nivel mundial a la reducción de los grandes déficits presupuestarios y la deuda pública de muchos países. Sin embargo, a juicio de muchos, es necesario ejercer cautela al formular políticas de consolidación fiscal – que consisten en aumentos de los impuestos y recortes del gasto público –, dado que esas disposiciones podrían poner en riesgo las medidas de recuperación, sumir a los países en recesiones más profundas y exacerbar las desigualdades en la fuerza de trabajo⁴¹. En un documento conjunto del FMI y la OIT publicado en 2010 se advierte que promover una consolidación prematura podría minar el crecimiento macroeconómico y, en consecuencia, resultar en déficits y deudas aún más cuantiosos⁴². No obstante, ya se han puesto en marcha algunos planes de consolidación fiscal en países con déficits particularmente acusados, entre ellos Grecia, Letonia y Ucrania. La Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE ha estimado que, de ejecutarse los planes para la reducción del déficit que la OCDE ha propuesto a sus países miembros, habrá un déficit de recursos de 372.000 millones de dólares anuales de 2012 a 2014⁴³.

37. Ciertos grupos son particularmente susceptibles a la mayor parte de los efectos de las medidas de consolidación fiscal, puesto que las políticas de austeridad podrían consistir en muchos países en recortes a los programas de asistencia social que ayudan a los trabajadores con ingresos bajos a tener acceso al empleo, así como en recortes directos de empleo. Por ejemplo, el Gobierno de Irlanda ha preconizado una serie de medidas de austeridad, que incluyen un recorte de 3.000 millones de euros en gastos de capital, una reducción en los programas de servicios públicos y el pago de prestaciones, un incremento de las tasas de los estudiantes para financiar la educación terciaria y la instauración de un plan de pensiones reformado para los recién llegados a los servicios públicos, sumado a una merma de sus sueldos⁴⁴. Asimismo, la

38. Kirwan Institute for the Study of Race and Ethnicity de la Universidad Estatal de Ohio: *Preliminary report of the impact of the economic stimulus plan on communities of color*, actualización de 25 de febrero de 2009, págs. 1 y 2.

39. OIT: «Informe sobre el trabajo en el mundo 2010. La OIT declara que la prolongada 'recesión del mercado laboral' empeora la perspectiva social en varios países». Comunicado de prensa, 30 de septiembre de 2010.

40. OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, op. cit., pág. 7.

41. Agrupación Global Unions: *Un impuesto a las transacciones financieras para la creación de empleo y cumplir los objetivos de desarrollo*, Declaración de Global Unions a los Ministros de Hacienda del G-20, y reuniones de primavera del FMI y del Banco Mundial, Washington, D.C., 23 a 25 de abril de 2010, págs. 3-5.

42. OIT-FMI: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, documento para debate destinado a una conferencia conjunta de la OIT y el FMI, en cooperación con la oficina del Primer Ministro de Noruega, 13 de septiembre de 2010, pág. 8.

43. Agrupación Global Unions, op. cit., págs. 4 y 5.

44. Plan de Recuperación Nacional 2011-2014, Stationery Office, Dublín, pág. 11.

Confederación Sindical Internacional (CSI) ha señalado que los requisitos estipulados en los acuerdos de préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Letonia y Ucrania están eliminando las inversiones en educación y podrían dejar una «generación perdida» de jóvenes que carezcan de habilidades adecuadas para conseguir empleos⁴⁵.

38. Es importante que no se supriman prematuramente las medidas de estímulo y que en todos los países se brinden niveles básicos de protección social que garanticen el acceso a los servicios de salud, la educación, la vivienda y un ingreso mínimo. Para que las políticas de protección social sean adecuadas tienen que contemplar prestaciones de desempleo, atención de salud, cuidado de los niños y garantías de ingresos para los grupos vulnerables, como los ancianos y las personas con discapacidades. En el documento publicado conjuntamente por la OIT y el FMI mencionado anteriormente se señaló la necesidad de que las estrategias de reducción del déficit estén bien coordinadas y vinculadas con una repartición justa de la carga y de los beneficios que suponen los ajustes, con el fin de evitar que las medidas de consolidación fiscal repercutan desproporcionadamente en las personas más vulnerables en el mercado laboral.

Capacidad institucional para velar por la no discriminación

39. Una de las lecciones de la crisis es que las medidas de protección institucionales en favor de la no discriminación y la igualdad deben ser suficientemente fuertes para resistir los cambios en la coyuntura económica y social. Las políticas de los gobiernos cambian en función de las fluctuaciones económicas, las esperanzas y las preocupaciones, o bien de las amenazas percibidas y promesas. En tiempos de crisis, cuando predomina el temor, reviste más importancia que nunca la solidez de los acuerdos institucionales para proteger los derechos fundamentales y la igualdad.

40. Los recortes presupuestarios y las medidas de austeridad recientemente anunciados, aplicables a los presupuestos de los servicios de administración e inspección del trabajo y de los organismos especializados que se ocupan de las cuestiones relativas a la

Recuadro 1.1 Esquema general de las competencias de los organismos especializados que se ocupan de las cuestiones relativas a la no discriminación

Labores jurídicas

- Recomendaciones sobre legislación y políticas relativas a la igualdad
- Facultades de investigación
- Asistencia jurídica a las víctimas de discriminación
- Decisión de reclamaciones y servicios de solución de conflictos

Labores promocionales

- Concienciación y comunicación
- Colaboración con las partes interesadas
- Fortalecimiento de la capacidad institucional
- Intercambio de conocimientos

no discriminación y la igualdad, pueden socavar la capacidad de esas instituciones para reaccionar ante lo que podría ser una de las peores consecuencias sociales de la crisis económica: más discriminación, más desigualdades y un aumento de la tensión y de la inestabilidad sociales.

41. Existe un reconocimiento creciente de que la función que desempeñan esas instituciones es indispensable para lograr un cambio real y sostenible. Ese reconocimiento ha resultado en el establecimiento, la expansión y la reestructuración de dichos organismos en algunos países. Por ejemplo, en los últimos cuatro años se instauraron nuevas oficinas del defensor del pueblo en Letonia⁴⁶ y en Suecia⁴⁷, así como nuevas comisiones de derechos humanos en el Brasil⁴⁸ y el Reino Unido⁴⁹.

42. Los países han adoptado enfoques diversos al definir la composición, las competencias, las estructuras y los temas de los que se ocupan estas instituciones. Por lo general, las competencias de los organismos especializados se dividen en dos ámbitos: el jurídico y el promocional. Las áreas de trabajo específicas varían en gran medida de un país a otro, pero suelen abarcar dos o más de las competencias específicas citadas en el recuadro 1.1.

45. Agrupación Global Unions, *op. cit.*, págs. 3 y 4.

46. «History of the institution of the Ombudsman of the Republic of Latvia», disponible en: <http://www.tiesibsargs.lv/eng/ombudsman/history/>, 9 de noviembre de 2010.

47. Defensor del Pueblo para la Igualdad (Suecia): «About the Equality Ombudsman», disponible en: <http://www.do.se/en/About-the-Equality-Ombudsman-/>, 9 de noviembre de 2010.

48. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Brasil. Orden (*Portaria*) núm. 219, de 7 de mayo de 2008.

49. Equinet Europe: «GB Equality and Human Rights Commission», octubre de 2007.

Recuadro 1.2 Acuerdos de cooperación a nivel sectorial

En Bélgica, el Centro para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo firma un acuerdo anual con la dependencia encargada del fútbol del Departamento Federal del Interior. Los principales pilares del acuerdo son la oposición al racismo y la discriminación, y la promoción de la diversidad en el fútbol en Bélgica. En 2007, al igual que en años anteriores, se definieron varias medidas concretas, como el desarrollo de campañas de sensibilización, la definición de pautas y procedimientos claros contra las agresiones verbales, el trabajo con clubes de fútbol y el desarrollo de DVD educativos y de material de formación.

En Italia, la Oficina nacional contra la discriminación racial concluyó un acuerdo con la Asociación bancaria italiana y organizó jornadas de estudio para brindar información sobre el tema a las personas que trabajan en el sector crediticio y promover la concienciación al respecto.

En Irlanda, la Autoridad para la igualdad ha desarrollado un acuerdo de cooperación con el Departamento de Salud e Infancia y con la Dirección del Servicio de Salud para divulgar información acerca de la aplicación de la legislación sobre igualdad en este sector y para definir y promover iniciativas que favorezcan una prestación de servicios de salud igualitaria y competente.

Fuente: Equinet Europe: *Promoting Equality: Overview of positive measures used by national equality bodies*, Informe Equinet, 2008.

43. Las experiencias pasadas y las lecciones aprendidas son de gran utilidad a la hora de decidir cuáles son las formas más eficaces en las que los organismos especializados pueden hacer frente a la discriminación y promover la igualdad⁵⁰. Contar con un mandato independiente y claro sienta las bases para que puedan operar de forma eficaz y los dota de credibilidad. Estas instituciones deberían gozar de una independencia jurídica, financiera y operacional sólida para poder asistir a las víctimas de la discriminación e investigar, comunicar y abordar toda forma de discriminación de manera imparcial. Los procedimientos y mecanismos aplicables deben estar a disposición de todas las víctimas potenciales. Por otra parte, el continuo aumento del número de organismos encargados de promover la igualdad que se ocupan de la discriminación por diversos motivos, en lugar de organismos individuales que se ocupan sólo de una forma específica de discriminación, es un índice de que este enfoque propicia una utilización más eficaz de los recursos y los conocimientos especializados.

44. En Suecia, por ejemplo, el defensor del pueblo ha hecho hincapié en que este enfoque más amplio facilita la asignación de recursos a las necesidades prioritarias identificadas y permite a los expertos que poseen conocimientos sobre múltiples formas de discriminación abordarlas con un enfoque integral⁵¹. De acuerdo con el defensor del pueblo, esta perspectiva también es una forma eficaz de abordar los casos de discriminación por motivos múltiples, que constituyeron el objeto de 40 de las 1.000 quejas recibidas en los primeros seis meses de su actividad. Como se

expondrá en mayor detalle más adelante en esta sección, la capacidad de las instituciones que promueven la igualdad para ocuparse de los casos de discriminación múltiple reviste especial importancia.

45. Los juicios en materia de discriminación pueden remediar situaciones específicas en casos individuales, pero también es necesario hacer frente a las prácticas discriminatorias generalizadas y estructurales. La experiencia obtenida mediante el trabajo de los organismos especializados en la igualdad y la no discriminación pone de manifiesto que una estrategia que combine los litigios con una atención importante a la promoción de la igualdad mediante diversas medidas puede reforzar la eficacia de estas instituciones. Las medidas promocionales abarcan desde campañas de concienciación hasta actividades de formación, asesoramiento práctico e investigación sobre cómo aplicar la legislación relativa a la igualdad y la no discriminación. Para lograr mejores resultados, algunos de estos organismos han promovido la colaboración con los interlocutores sociales.

Vigilancia del impacto de las políticas y medidas aplicadas

46. Es preciso realizar un seguimiento y una evaluación de las políticas y las medidas contra la discriminación. Con tal fin, se ha de disponer de mecanismos de seguimiento adecuados que permitan evaluar los efectos de las iniciativas emprendidas. La Argentina, Países Bajos, Sudáfrica y Suecia

50. Con base en los informes de Equinet *Promoting equality: Overview of positive measures used by national equality bodies*, septiembre de 2008, y *Strategic role of equality bodies*, diciembre de 2009.

51. Equinet Europe: «The Swedish Equality Ombudsman in the spotlight», octubre de 2010.

se han dotado recientemente de mecanismos de ese tipo. En la Argentina, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi) creó en 2008 el Consejo Federal de Políticas Públicas Antidiscriminatorias, una organización institucional encargada de la aplicación, el seguimiento y la supervisión del Plan Nacional contra la Discriminación⁵². En Sudáfrica, la Comisión de Igualdad de Género (Commission for Gender Equality, CGE)⁵³ lleva a cabo el seguimiento y la evaluación de las políticas de igualdad de género a fin de asegurar su conformidad con las normas en materia de igualdad.

47. En los Países Bajos, la Comisión de Igualdad de Trato (CGB), que tiene por cometido la aplicación de políticas para combatir la discriminación, recibe las quejas presentadas por discriminación, facilita información y explica cuáles son las opciones para la resolución de los problemas en este ámbito; la CGB ha instaurado un mecanismo de seguimiento para medir los progresos realizados. Los resultados de su acción muestran que el 74 por ciento de las recomendaciones formuladas por la CGB se tradujeron en medidas de algún tipo. De éstas, el 8 por ciento eran medidas individuales, el 39 por ciento, medidas estructurales y el 27 por ciento, una combinación de ambas⁵⁴. De estas cifras se desprende que, en la mayor parte de los casos, las medidas estructurales son más necesarias que las individuales.

48. En Suecia, el Defensor del Pueblo contra la Discriminación (DO, *Diskrimineringsombudsmannen*), además de adoptar decisiones y ejercer como mediador de quejas, se encarga de supervisar los estudios sobre las remuneraciones, que ya se han incorporado en la ley contra la discriminación para determinar si existen diferencias injustificadas entre los salarios del hombre y la mujer⁵⁵. De resultados de los estudios realizados entre 2001 y 2008, el 60 por ciento de los empleadores participantes procedieron a ajustar las remuneraciones de su personal. Concretamente, 5.800 trabajadores (de los que el 90 por ciento eran mujeres) recibieron un aumento de cerca de 100 euros en su remuneración mensual. Además, un tercio de dichos empleadores adoptaron medidas de perfeccionamiento profesional

para su personal y de capacitación para los directores encargados de fijar remuneraciones, y adecuaron los procesos de selección para contratar a más mujeres en puestos directivos.

La medición de la discriminación

49. En los últimos años se han elaborado nuevos métodos para medir la discriminación, como los Indicadores de Trabajo Decente de la OIT y el marco de la Unión Europea para evaluar los progresos en materia de igualdad y no discriminación. Pese a estos avances, siguen planteándose dificultades a raíz de la frecuente ausencia de datos y la inexistencia de una definición clara de lo que se ha de considerar como motivos de discriminación en el plano nacional⁵⁶.

50. Entre los Indicadores de Trabajo Decente elaborados por la OIT en 2008 figuran los siguientes en el ámbito del principio de «igualdad de oportunidades y de trato en el empleo»: 1) la discriminación laboral por motivos del sexo, y 2) la proporción de mujeres que ocupan funciones directivas y administrativas. Estos indicadores se basan en las categorías establecidas en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88)⁵⁷.

51. En el método elaborado para la UE se distinguen tres tipos de indicadores: *a)* indicadores para medir la discriminación, concebidos para establecer y poner de manifiesto las desventajas, brechas, desigualdades y otras diferencias que afectan a individuos o a grupos amparados por la legislación contra la discriminación o cubiertos por las políticas de igualdad; *b)* indicadores para medir los avances de las políticas contra la discriminación, que registran el grado de movilización y aplicación de los instrumentos jurídicos y los instrumentos de política pública previstos en las leyes contra la discriminación, y *c)* indicadores para medir los efectos de las políticas contra la discriminación, destinados a evaluar la efectividad y la eficiencia con que estas políticas combaten las desventajas y las desigualdades que afectan a individuos o a grupos amparados por la legislación contra la discriminación o cubiertos por las políticas de igualdad⁵⁸.

52. Información sobre el Consejo Federal disponible en la página web del Inadi.

53. *Functions of the CGE*, disponible en: <http://www.cge.org.za/>.

54. Equal Treatment Commission (CGB), Países Bajos: *Annual report 2009*, págs. 13 y 14.

55. La información facilitada en este párrafo se basa en los datos presentados en *The Equality Ombudsman (DO), Pay surveys – provisions and outcomes*, Serie DO II ENG 2009, pág. 13.

56. Al no existir una definición clara de los motivos de discriminación, resulta especialmente problemática a la hora de establecer comparaciones entre países.

57. OIT: *Propuesta revisada de la Oficina para la medición del trabajo decente basada en las orientaciones recibidas en la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente*, Departamento de Integración de Políticas, 14 de octubre de 2009, pág. 2.

58. Comisión Europea (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades): *The fight against discrimination and the promotion of equality. How to measure progress done?*, Luxemburgo, 2008, págs. 8 y 9.

Recuadro 1.3 Recopilación de «datos delicados»

Según un estudio encargado por la Comisión Europea sobre la recopilación de datos delicados (origen étnico, religión o credo, discapacidad u orientación sexual), en contra de la creencia popular, las leyes internacionales, europeas y nacionales relativas a la protección de la privacidad y la protección de datos no prohíben categóricamente la recopilación de datos en relación con la discriminación. El estudio señala que las leyes de protección de datos atañen a la información personal y que los datos estadísticos permiten producir información consolidada y anónima sobre determinados grupos de la población. Cuando los datos pasan a ser anónimos, por ejemplo, cuando se publican como un todo, no constituyen, en principio, datos personales, de modo que no están sometidos a las leyes de protección de datos.

En los Países Bajos, por ejemplo, la legislación permite el tratamiento de datos relativos al origen racial o étnico incluso sin el consentimiento de los interesados, siempre que dicho tratamiento sea necesario para remediar desigualdades existentes, que la identificación de las personas interesadas se base en criterios objetivos, y que éstas no hayan manifestado objeciones a dicho tratamiento por escrito. En otros países, como Austria, Dinamarca, Hungría y Suecia, está expresamente permitido tratar datos delicados con fines estadísticos y científicos, si bien con la autorización previa del organismo nacional de protección de datos.

Fuente: T. Makkonen: *Measuring Discrimination. Data Collection and EU Equality Law*, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Unidad G2, 2007.

52. A este respecto, se han constatado buenas prácticas de recopilación de datos en países como Austria, cuyo organismo de igualdad de trato exige que todas las entidades, tanto del sector privado como del sector público, informen de los casos de discriminación para su publicación, o Finlandia, que llevó a cabo diversos proyectos de recopilación de datos en el marco del Programa de Acción Contra la Discriminación de la UE⁵⁹.

53. La metodología de investigación adoptada por la OIT, basada en las «pruebas de verificación *in situ*» (*situation testing*), se ha utilizado en más de diez países de Europa y Norteamérica para determinar la magnitud y la naturaleza de la discriminación que tiene lugar en realidad en el acceso al empleo. Según diversas fuentes, esta metodología se ha aplicado en muchos países para evaluar los comportamientos discriminatorios reales en el mercado de trabajo, y podría considerarse la posibilidad de extender su uso en la Unión Europea. Consiste en que, en respuesta a un anuncio de empleo, se envía a parejas de «candidatos» cuyas calificaciones y características son básicamente idénticas, salvo en lo que atañe a su condición de migrante o su pertenencia étnica; luego se mide la diferencia entre los resultados obtenidos a partir de la muestra, que debe ser amplia y estadísticamente significativa. La utilidad y la eficacia de este método residen en que mide comportamientos reales en vez de resultados, los cuales no permiten determinar si las diferencias se deben a la discriminación o

a otros factores; también se diferencia de los estudios de actitudes u opiniones, en los que influyen factores subjetivos.

54. Si las estadísticas son escasas, inadecuadas o poco fiables, la real magnitud de las prácticas discriminatorias seguirá desconociéndose en gran medida. Es vital que los gobiernos se comprometan a movilizar recursos humanos, técnicos y financieros para mejorar la recopilación de datos en el plano nacional. Dar este importante y complejo primer paso contribuirá sensiblemente a identificar el problema y a definir las medidas necesarias para resolverlo.

Últimas novedades jurídicas

Ratificación de convenios fundamentales

55. Ha seguido aumentando el número de ratificaciones de los dos convenios fundamentales de la OIT relativos a la igualdad, a saber, los Convenios núms. 100 y 111. Desde 2006, la República Democrática Popular Lao, Montenegro, Namibia, Samoa y Vanuatu han ratificado el Convenio núm. 100, mientras que China, Kiribati, República Democrática Popular Lao, Montenegro, Samoa y Vanuatu han ratificado el Convenio núm. 111, con lo que el número de ratificaciones ha pasado a 168 y a 169, respectivamente, siendo 183 el total de los Estados Miembros de la OIT. De este modo, los dos convenios contra la

59. Comisión Europea (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades): *Multiple Discrimination, Report on the work carried out by Governmental Expert Group on Non-Discrimination 2008/2009*, pág. 7.

discriminación se sitúan entre los cinco convenios de la OIT más ratificados. La ratificación universal no está lejos y es un objetivo alcanzable.

56. Los Estados Miembros de la OIT que todavía no han ratificado el Convenio núm. 111 son: Brunei Darussalam, Estados Unidos, Islas Marshall, Islas Salomón, Japón, Malasia, Maldivas, Myanmar, Omán, Singapur, Suriname, Tailandia, Timor-Leste y Tuvalu. Del mismo modo, no han ratificado el Convenio núm. 100 Bahrein, Brunei Darussalam, Estados Unidos, Islas Marshall, Islas Salomón, Kuwait, Liberia, Maldivas, Myanmar, Omán, Qatar, Somalia, Suriname, Timor-Leste y Tuvalu.

Tendencias legislativas

57. En los últimos cuatro años, el panorama global de las medidas legislativas encaminadas a proteger el derecho fundamental a la no discriminación ha estado marcado tanto por los progresos como por la persistencia de deficiencias. Tal como se muestra en la parte II del presente informe, entre los progresos logrados destaca la adopción, en un número considerable de países, de disposiciones legales nuevas o revisadas destinadas a lograr la no discriminación y la igualdad. En la orientación de esta nueva legislación son evidentes dos grandes tendencias: por un lado, que cada vez se contempla un conjunto más amplio de motivos de discriminación; y, por otro lado, que la protección en el empleo y la ocupación es más completa. De dichas tendencias se desprende que en el plano nacional existe una mayor conciencia de la importancia que la adopción de medidas legislativas tiene para asegurar una respuesta más eficaz a las cambiantes y complejas realidades de la discriminación.

58. Malasia y Botswana incluyeron recientemente el sexo como motivo de discriminación en sus Constituciones. Ambos se suman así a la larga lista de países cuyas Constituciones velan por la igualdad y la no discriminación por motivo de sexo. Más numerosas han sido las disposiciones laborales adoptadas para prohibir la discriminación por diversas causas. En Bélgica, por ejemplo, al aprobarse en 2007 la Ley General contra la Discriminación, se incorporaron en la legislación todos los criterios enumerados en el Convenio núm. 111. En Macao (Región Administrativa Especial de China) la Ley del Trabajo de 2008 prevé la igualdad de derechos y obligaciones para todos los trabajadores o los candidatos a un empleo. Dicha ley prohíbe igualmente la discriminación por otros motivos, como la orientación sexual, la edad, el estado civil, el idioma, la pertenencia a una

asociación, la formación o la situación económica. En Montenegro, la enmienda de 2008 de la Ley del Trabajo prohibió la discriminación por los siguientes motivos adicionales: idioma, edad, embarazo, estado de la salud, estado civil, obligaciones familiares y orientación sexual. En la República de Corea, la Ley sobre la Prohibición de la Discriminación basada en la Edad, en el Empleo y en la Promoción del Empleo para las Personas Mayores, de 2008, introdujo la prohibición de la discriminación por edad.

59. Otros países han incluido la prohibición de la discriminación por motivos adicionales en textos legislativos más generales sobre la igualdad y la no discriminación. En Albania, la Ley de Protección contra la Discriminación, de 2010, que también se aplica al empleo, contempla una lista de 24 motivos, entre otros el embarazo y la situación familiar o el estado civil, e impone a los empleadores la obligación de «aplicar, proteger y promover el principio de la igualdad y la prohibición de toda forma de discriminación». En Suecia, la Ley contra la Discriminación, de 2008, tiene por objeto combatir la discriminación y promover la igualdad de derechos y oportunidades independientemente del sexo, el origen étnico, la religión u otras creencias, la discapacidad, la orientación sexual o la edad. En Eslovaquia, la enmienda de 2008 de la Ley contra la Discriminación prevé entre otras cosas la adopción de medidas compensatorias en el ámbito del empleo y la ocupación para eliminar las diversas formas de desventaja social y económica derivadas de la edad o la discapacidad.

60. La raza y el sexo siguen siendo los dos motivos de discriminación expresamente citados en la legislación a favor de la igualdad y la no discriminación en casi todos los países. Se ha avanzado menos en la alusión explícita a otros de los motivos que figuran en el Convenio núm. 111, como la ascendencia nacional, el origen social y la opinión política. En cambio, se ha avanzado rápidamente en la adopción de disposiciones legales que prohíben la discriminación por discapacidad o edad, motivos que no se abordan en el citado Convenio. Cabe señalar que la adopción de un número cada vez mayor de textos legislativos en materia de igualdad y no discriminación que contemplan diversos motivos brinda la posibilidad de tratar casos de discriminación múltiple.

61. Según la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en la mayor parte de los casos hace falta una legislación completa para asegurar la aplicación efectiva del derecho a la igualdad en el trato y en la ocupación para todos. Actualmente, es más corriente encontrar este tipo de leyes en la Unión Europea como consecuencia de la transposición de las directivas

Recuadro 1.4 Medición del trabajo de igual valor

Para determinar si dos empleos que difieren por su contenido tienen igual valor se requiere un método de comparación. Los métodos de evaluación de los puestos de trabajo son herramientas que contribuyen a establecer el valor relativo de los empleos y, de esta forma, a determinar si sus respectivas remuneraciones son justas. La elaboración de métodos de evaluación de los puestos de trabajo y la forma en la que se aplican son tan importantes como su contenido técnico. Pueden surgir prejuicios sexistas no intencionales en cualquier etapa de su diseño y aplicación. En 2008 la OIT publicó una guía en la que se indican los pasos que deben seguirse para llevar a cabo evaluaciones de puestos de trabajo equitativas en materia de género. En ella se explican las etapas necesarias para que dicha evaluación sea objetiva, justa y libre de todo sesgo de género, y se indica la secuencia metodológica siguiente:

- definir una escala de valoración libre de todo sesgo en materia de género;
- asignar puntos a los empleos con base en la valoración de subfactores y determinar cuáles son los empleos de igual valor;
- calcular el total de puntos atribuidos a cada empleo, y
- agrupar los empleos en intervalos precisos.

Fuente: OIT: *Promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos: guía detallada*. Ginebra, 2008.

de la UE sobre igualdad a las legislaciones nacionales. Asimismo, se han aprobado leyes semejantes en un número creciente de países de otras regiones, como Kenya, Montenegro, Mozambique, Serbia y la República Unida de Tanzania. Es particularmente completa la Ley sobre el Empleo adoptada en 2007 por Kenya. Esta ley prohíbe la discriminación directa e indirecta en todas las etapas del empleo y por todos los motivos enumerados en el Convenio núm. 111 y hace recaer en el empleador la carga de la prueba en los casos de presunta discriminación. Además, la ley de 2007 exige a los empleadores de más de 20 personas que adopten y apliquen una declaración de política sobre el hostigamiento sexual. En dicha ley se asignan expresamente responsabilidades de supervisión a las autoridades nacionales competentes en materia de igualdad y no discriminación.

Desafíos restantes

62. Varios países no han adoptado todavía disposiciones jurídicas que prohíban todas las formas reconocidas de discriminación por motivos de género. En muchos de ellos, la legislación aún no prohíbe el acoso sexual y carece de disposiciones que prevean la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, derecho consagrado en el Convenio núm. 100. Aunque muchos países han ratificado este Convenio, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones señaló en 2006 que la mayoría de ellos aún no había reflejado plenamente en su legislación nacional el

principio de «igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor». En la legislación nacional de varios países aún se contempla únicamente la igualdad de remuneración por un trabajo igual. En otros se ha incorporado el principio de «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor» en la legislación, pero se ha limitado el alcance de la expresión «trabajo de igual valor» al significado de «trabajo igual». Además, la definición del concepto «remuneración» en las leyes nacionales no siempre abarca todas las formas de retribución, incluidos los sueldos y todas las demás prestaciones.

63. Recientemente varios países han transpuesto el Convenio núm. 100 en su legislación nacional. El Ecuador y Bolivia promulgaron nuevas Constituciones en 2008 y 2009, respectivamente; en ellas se incluye con carácter específico el derecho a la «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor». Asimismo, también se incorporó plenamente este derecho en las legislaciones laborales de Kenya y Rumania.

64. En muchos países ciertas categorías de trabajadores quedan todavía privadas de protección jurídica en materia de igualdad y no discriminación en el empleo. Entre ellas, las de los trabajadores ocasionales, los trabajadores domésticos o aquellos en el sector agrícola y las zonas francas industriales, quienes a menudo son excluidos de la aplicación práctica de las leyes laborales y, en consecuencia, de las disposiciones en materia de no discriminación contempladas en esas leyes.

65. Las disposiciones que imponen la carga de la prueba a los demandantes en los casos de

discriminación limitan la eficacia de la protección en los procedimientos judiciales y la posibilidad de obtener reparaciones por los daños irrogados. Habida cuenta de las dificultades que supone presentar pruebas de discriminación en los tribunales, en algunos países se ha trasladado la carga de la prueba al empleador. Esta modificación es un requisito de la Directiva núm. 2000/78/CE del Consejo Europeo, que la mayoría de los países miembros de la UE ya han incorporado a la legislación y la práctica nacionales. No obstante, en muchos otros países esta disposición trascendental todavía no ha sido introducida o se limita únicamente a la discriminación por ciertos motivos.

66. En algunos países resulta muy difícil, o incluso imposible, llevar un caso de discriminación ante un tribunal, pues los procedimientos de denuncia son inadecuados. La prevalencia en muchos países de requisitos poco realistas relativos a la presentación de pruebas admisibles redundan particularmente en detrimento del éxito de las acciones judiciales. Por tanto y según se apuntó anteriormente, algunos países han transferido la carga de la prueba al empleador.

67. Es posible que las víctimas de discriminación se vean disuadidas de ejercer sus derechos ante los tribunales por miedo a sufrir represalias, a falta de una legislación sólida o de fe en los arreglos judiciales y por la complejidad de los procedimientos. Sin embargo, los tribunales desempeñan una función irremplazable en el cumplimiento de la legislación. Incluso en aquellos casos en los que existen disposiciones jurídicas para proteger a las personas frente a las represalias, los requisitos impuestos en materia de pruebas son muy a menudo muy estrictos y la información disponible sugiere que las represalias aún son comunes en los procedimientos por discriminación⁶⁰. En los países donde los procedimientos son costosos, lentos y poco prometedores en cuanto a sus probabilidades de prosperar, pareciera inútil presentar una queja por discriminación ante un tribunal.

68. No obstante, las demandas judiciales por discriminación que son bien tramitadas, incluso si son pocas, podrían ser un motor importante de un cambio más amplio si se les da suficiente publicidad. De hecho, muchos de los eventuales beneficios de perseguir los casos de discriminación son colectivos, mientras que muchos de los costos son individuales⁶¹.

La discriminación por varios motivos

69. La importancia de tomar en consideración y paliar la discriminación múltiple en el mercado laboral suscita una atención creciente⁶². Algunos grupos, como las mujeres con discapacidades, las mujeres indígenas y los jóvenes pertenecientes a minorías raciales o grupos religiosos se han mostrado cada vez más dispuestos a hablar sobre sus experiencias en materia de desventaja y exclusión, y la incidencia que las múltiples facetas de su identidad tienen en ello.

70. El debate sobre la discriminación múltiple está evolucionando y se están publicando más estudios al respecto. Éstos revelan que las víctimas de discriminación por diversos motivos presentan los niveles más altos de desempleo y se encuentran concentradas en gran medida en empleos precarios y mal remunerados.

71. En un estudio realizado recientemente por el Centro de investigación y educación laborales de la Universidad de California, Berkeley (Estados Unidos), se indica que, en julio de 2010, las cotas de desempleo correspondientes a los afroamericanos ascendían al 15,4 por ciento, es decir, bastante más que la tasa de desempleo de los blancos, que era del 8,8 por ciento. Al desglosar la información por edades y sexos, la tasa de desempleo aumenta hasta el 43,2 por ciento en el caso de los jóvenes afroamericanos, y el 36,5 por ciento en el de las jóvenes del mismo grupo (de 16 a 19 años de edad)⁶³.

Paliar la discriminación múltiple

72. Dos acontecimientos recientes en materia de legislación internacional sobre derechos humanos reflejan la creciente atención prestada a la discriminación múltiple. El primero de ellos es la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006, en cuyos artículos 6, 7 y 24 se reconocen expresamente la discriminación múltiple que sufren las mujeres y las niñas con discapacidades, así como las necesidades especiales de los niños con discapacidades, en particular en materia de acceso a la educación. El segundo es la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, en cuyo artículo 21.2 se exhorta a los Estados a prestar «particular atención a los derechos y las necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas».

60. OCDE: *Ending job discrimination*, Policy Brief, julio de 2008, pág. 5.

61. *Ibid.*, pág. 6.

62. Para los fines del presente informe, se entenderá por «discriminación múltiple» la discriminación por varios motivos.

63. S. Allegretto, A. Amerikaner y S. Pitts: *Data brief: Black employment and unemployment in June 2010*, UC Berkeley Labor Center, 2 de julio de 2010.

73. La tendencia positiva de atribuir la responsabilidad de paliar la discriminación múltiple a una misma comisión o a un organismo permite tratar la discriminación por motivos varios. Ello también genera economías de escala y optimiza el aprovechamiento de unos recursos y unos conocimientos especializados escasos. No obstante, es preciso obrar con cautela para que esta integración administrativa no sirva de pretexto para justificar recortes presupuestarios que redunden en menor visibilidad de dichos organismos y menor acceso a ellos.

74. En los tribunales siguen primando los casos de discriminación por un solo motivo. Esta tendencia se explica, en parte, por el hecho de que los procesos institucionales y probatorios para obtener reparaciones se siguen estructurando en torno a un solo motivo de discriminación, aun si la ley contempla la protección contra la discriminación por diversos motivos⁶⁴. Otros obstáculos importantes al abordar casos de discriminación múltiple en los tribunales surgen de la falta de conciencia y conocimientos sobre esta forma de discriminación, situación estrechamente vinculada con la escasez de información e investigación, tanto cualitativa como cuantitativa, en la materia.

75. Se han logrado progresos alentadores mediante la adopción de medidas proactivas, como la acción positiva, políticas de igualdad en el empleo o actividades de sensibilización y programas de formación que permitan tratar casos en que concurren varios motivos de discriminación. En Lituania, por ejemplo, en el Programa nacional contra la discriminación 2009-2011 se prevé realizar estudios, reseñas e informes sobre temas como la discriminación múltiple⁶⁵. En los Países Bajos, varios proyectos han abordado la combinación de diversos motivos de la discriminación, en particular el género y el origen étnico, como es el caso de la publicación *Thousand and one strengths: Women and voluntary participation*, en la que se promueve la emancipación, la participación y la integración⁶⁶. En Zambia, la Comisión de emancipación económica ciudadana⁶⁷ procura promover la autonomía económica de los ciudadanos, cuyo acceso a los recursos económicos y la capacidad de desarrollo se han visto limitados por factores diversos que incluyen la edad, el sexo, el estado serológico respecto al VIH y la discapacidad. Otras iniciativas incluyen campañas y formación a efectos de sensibilización sobre la existencia de discriminación múltiple en Austria, República Checa y Suecia.

64. S. Hannett: «Equality at the intersections: The legislative and judicial failure to tackle multiple discrimination», *Oxford Journal of Legal Studies*, 2003, vol. 23, núm. 1, págs. 65 a 86. Respecto a las limitaciones de la protección jurídica, la autora menciona las protecciones de la igualdad de remuneración, que a menudo se limitan a una tutela frente a las desigualdades por motivos de género. Véase también K. Abrams: «Title VII and the complex female subject», *Michigan Law Review*, 1994, vol. 92, núm. 8, págs. 2479 a 2540.

65. Comisión Europea (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades): *Multiple Discrimination*, *op. cit.*, pág. 7.

66. *Ibid.*, pág. 9.

67. Para más detalles sobre estas actividades, sírvase consultar la página web de la Comisión de emancipación económica ciudadana en <http://www.ceec.org.zm/>.





Parte II

De los principios a la práctica

76. En el presente apartado se examinan las últimas tendencias y novedades registradas en relación con los diversos motivos de discriminación, algunos de los cuales están expresamente contemplados en el Convenio núm. 111 o en otros instrumentos de la OIT, mientras que sólo unos pocos no entran en el ámbito de aplicación de los convenios de la OIT. Se estudia asimismo el papel capital que cumplen los gobiernos, al demostrar el compromiso político necesario y crear un entorno propicio, así como las medidas que adoptan las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores y otras partes interesadas. Se analizan igualmente los marcos jurídicos y las políticas contrarias a las prácticas discriminatorias, además de las dificultades derivadas de la reciente crisis económica mundial.

Discriminación por razón de sexo

77. Las mujeres siguen siendo víctimas de la discriminación en casi todos los aspectos del empleo: desde los puestos de trabajo que pueden conseguir, la remuneración, las prestaciones y las condiciones de trabajo hasta su acceso a los cargos de toma de decisiones. Los estudios demuestran que, pese a las iniciativas legislativas y políticas que se adoptan, persisten las diferencias de remuneración, la segregación profesional y vertical, las dificultades para conciliar el trabajo y la vida familiar, y la desmesurada concentración de mujeres en empleos a tiempo parcial y de tipo informal y precario, todo ello sumado al acoso sexual y a la discriminación por razones de maternidad o de estado civil. En muchos casos, el acceso de las mujeres a determinados puestos de trabajo resulta limitado por la función reproductora que éstas tienen o por el

Recuadro 2.1

La discriminación comienza en la infancia

Las desigualdades educativas no resueltas promueven a su vez un sistema social de relaciones desequilibradas, que pueden dar pie a la discriminación. Nacer en un lugar determinado o pertenecer a un grupo desfavorecido puede limitar el derecho humano fundamental de los niños a la educación en virtud del principio de igualdad de oportunidades. En muchas regiones, los colectivos desfavorecidos siguen sistemáticamente excluidos de la educación, o desfavorecidos para acceder a ella. Entre ellos figuran las niñas, los niños pertenecientes a minorías étnicas o lingüísticas, los niños con VIH/SIDA, los huérfanos del sida, los hijos de familias migrantes, los niños que trabajan, los niños residentes en zonas rurales o favelas, y los niños afectados por los conflictos armados.

Las políticas inclusivas con objetivos definidos que facilitan a esos colectivos desfavorecidos el acceso a entornos educativos de gran calidad son poderosos medios para construir sociedades integradoras, libres de la lacra de la discriminación. Los sistemas de enseñanza también sirven para educar contra la discriminación. La transmisión de valores sociales como el respeto, la aceptación, la tolerancia y la paz deben fundamentar toda estrategia completa que realmente permita poner coto a la discriminación desde la infancia.

hecho de que siguen siendo las principales responsables del cuidado de los niños y demás personas a su cargo. Ello no significa que no se haya progresado, pero sí pone de relieve el hecho de que las mujeres distan todavía mucho de lograr la igualdad con los hombres en el mercado de trabajo.

Recuadro 2.2
Programa «Female Future»

En Noruega, tras aprobarse la ley de 2003 por la que se obligaba a los consejos de administración de todas las sociedades anónimas del país a integrar un 40 por ciento de mujeres en julio de 2005 a más tardar, la Confederación de Empresas Noruegas (NHO) realizó un estudio según el cual, si bien el 84 por ciento de las sociedades mercantiles del país eran totalmente partidarias de un aumento de la presencia de las mujeres en las capas de dirección y en los consejos de administración, estimaban que no había suficientes candidatas para los puestos directivos.

Pese al escepticismo inicial, la NHO creó Female Future, un programa único de capacitación y formación de redes, que tuvo dieciocho meses de vigencia y cosechó gran éxito a escala internacional. Consistía en localizar a trabajadoras noruegas con talento y en agilizar su trayectoria profesional hasta cargos de dirección. En cumplimiento de ese programa se aplicó la estrategia de la «búsqueda de perlas», consistente en que las empresas de la NHO propusiesen al menos a tres mujeres a las que seguir dando formación y apoyo para hacerlas llegar a la red de consejos de administración de la NHO.

De las 600 mujeres que lograron terminar el programa con buen éxito, el 60 por ciento quedaron invitadas a integrarse en consejos de administración de sociedades noruegas.

Fuente: L. Lewis y K. Rake: «Breaking the Mould for Women Leaders: Could boardroom quotas hold the key?». Artículo de la Fawcett Society destinado al Foro sobre la Igualdad de Género, octubre de 2008, pág. 7.

Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres mediante la integración de la perspectiva de género

78. La discriminación entre hombres y mujeres está muy arraigada en la sociedad y no es posible atajarla sencillamente con la legislación ni con medidas específicas. Podría resultar en cambio más eficaz integrar la perspectiva de género y el concepto de la no discriminación en toda una gama de políticas y programas de ámbito nacional.

79. Se ha definido la integración de la perspectiva de género como el proceso consistente en evaluar las implicaciones que para mujeres y hombres tienen las iniciativas planificadas, ya sea en forma de legislación, políticas o programas, en cualquier ámbito y en todos los planos. Es una estrategia que permite integrar las preocupaciones y las experiencias tanto de mujeres como de hombres en la concepción, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de políticas y programas en las esferas política, económica y social, de suerte que las mujeres y los hombres se beneficien por igual de los progresos y no se perpetúe la desigualdad. El fin último que se persigue con esta integración es lograr la igualdad de género¹.

80. Varias iniciativas programáticas que se han venido aplicando a lo largo de los últimos años han propugnado la integración de la perspectiva de género como medio eficaz para promover la igualdad de género. A modo de ejemplo valga citar la Política Nacional sobre la Igualdad de Género y el Desarrollo de la Mujer de las Islas Salomón (National Policy on Gender Equality and Women's Development) 2010-2015², y la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración (2007-2013) de Albania³. En ambas se reconoce que para paliar las desigualdades entre hombres y mujeres es preciso integrar la perspectiva de género en las estrategias nacionales de desarrollo.

81. La incorporación de la perspectiva de género es un tema muy debatido en todo el mundo. Sin embargo, en el último decenio, los informes periódicos realizados en la Unión Europea sobre los progresos logrados indicaban que aún quedaba mucho camino por andar hasta la aplicación efectiva de esa idea⁴. Según un análisis, para que esta incorporación fuera fructuosa, se requería la instauración de una infraestructura organizativa que fuera clara y transparente, y que se centrara con carácter específico en la igualdad de género, ya fuera (como en Alemania, Dinamarca y Reino Unido) por medio de iniciativas

1. Según la definición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), julio de 1997. Véase OIT: *Herramienta para la igualdad de género*, disponible en la página web de la Oficina de la OIT para la Igualdad de Género.
2. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional: *Country Gender Profile: Solomon Islands*, 2010, pág. 11.
3. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional: *Country Gender Profile: Albania*, 2010, pág. 17.
4. En particular J. Plantenga, C. Remery y J. Rubery: *Gender mainstreaming of employment policies: A comparative review of 30 European countries*, Luxemburgo, Comisión Europea, julio de 2007; P. Villa y M. Smith: *National Reform Programme 2008 and the gender aspects of the European Employment Strategy*. Síntesis preparada por los coordinadores para la Unidad de Igualdad de la Comisión Europea, 2009.

Recuadro 2.3 Estrategia de la UE en aras de la igualdad entre mujeres y hombres (2010-2015)

En septiembre de 2010 la Comisión Europea adoptó la Estrategia de la Unión Europea para la igualdad entre mujeres y hombres (2010-2015). En ella se señalan las iniciativas que han de llevarse a cabo en cinco áreas prioritarias, según la Carta de la Mujer que la Comunidad Europea adoptó a principios de 2010, además de un área correspondiente a las cuestiones transversales. Estas iniciativas tienen dos objetivos: la incorporación de la perspectiva de género, y la definición de medidas específicas. Las seis áreas prioritarias son:

- 1) igualdad en términos de independencia económica;
- 2) igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor;
- 3) igualdad de género en la toma de decisiones;
- 4) dignidad, integridad y fin de la violencia sexista;
- 5) igualdad en la acción exterior, y
- 6) cuestiones horizontales.

Las acciones que se preconizan son: la promoción de la iniciativa empresarial y la actividad autónoma de la mujer; la evaluación de las disparidades persistentes en relación con el derecho a obtener permiso por motivos familiares; la promoción de la igualdad de género en todas las iniciativas relacionadas con la inmigración y la integración de los inmigrantes, y la exploración de opciones para mejorar la transparencia de las remuneraciones. Ello permitirá comprender el impacto que en la igualdad salarial tienen modalidades laborales como el trabajo a tiempo parcial o los contratos de duración determinada, respaldar las iniciativas en pro de la igualdad de remuneración en el trabajo, como las etiquetas de igualdad, y coadyuvar al desarrollo de herramientas que permitan a los empleadores corregir las diferencias salariales injustificadas entre hombres y mujeres. También se adoptarán medidas con el fin de mejorar el equilibrio de género en la toma de decisiones.

Fuente: Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015», Bruselas, 21 de septiembre de 2010.

legislativas, o bien (como en Francia, Islandia, Países Bajos y Suecia) mediante la adopción de la incorporación de la perspectiva de género como «principio general»⁵. Ahora bien, para lograr la incorporación de la perspectiva de género es indispensable disponer de estadísticas adecuadas y desglosadas por sexos que permitan aclarar la situación existente para que se pueda evaluar la verdadera (des)igualdad de género y se puedan determinar las áreas que necesitan una atención prioritaria⁶.

Discriminación positiva

82. Desde 2007 se han creado varios programas de discriminación positiva. En España, por ejemplo, se ha señalado un plazo que vencerá en el año 2015 para que las empresas adopten cupos de género mediante los cuales las mujeres deberán cubrir entre el 40 y el 60 por ciento de los puestos en los consejos de

administración y de nivel ejecutivo. Mientras tanto, en Alemania el Gobierno ha propiciado la adopción de códigos societarios de carácter voluntario y se han establecido cupos voluntarios en materia de igualdad de género⁷. La Comisión de la Unión Europea ha promovido la autonomía normativa de las empresas exhortándolas a que, en sus consejos de administración, logren una representación de género equilibrada. Se dejó sin embargo a salvo la posibilidad de que la Unión Europea establezca cupos por vía reglamentaria, para los casos en que la autonomía normativa de las empresas no baste para mejorar los resultados actuales. En efecto, se dan casos de empresas cuyo consejo de administración consta tan sólo de un 11 por ciento de mujeres⁸.

83. Desde que en Noruega se aplica el sistema de cupos, ha aumentado el número de mujeres en los consejos de administración de las empresas del país, toda vez que la proporción correspondiente pasó del 7 por ciento, registrado en 2003, al 39 por ciento

5. J. Plantenga, C. Remery y J. Rubery, *op. cit.*, págs. 5 y 6.

6. *Ibid.*, pág. 6.

7. Confederación Sindical Internacional: *(Des)igualdad de género en el mercado laboral: Visión general de las tendencias y progresos mundiales*, marzo de 2009, pág. 42.

8. EurActiv: «EU mulls gender quotas on company boards», publicado en la página web de EurActiv, 15 de julio de 2010.

en 2008⁹. Gracias al sistema de cupos aplicado en Noruega, desde 2008 los consejos de administración de las empresas públicas deben componerse como mínimo de un 40 por ciento de personas de cada sexo. Las empresas que no cumplen estos requisitos pueden ser disueltas por los tribunales nacionales¹⁰. En otros países se ha optado en cambio por mecanismos alternativos de discriminación positiva.

Persistencia de las diferencias salariales entre hombres y mujeres

84. En un informe presentado en 2009 a la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo se observaba que: «En la mayoría de los países, los salarios de las mujeres por un trabajo de igual valor representan en promedio entre el 70 y el 90 por ciento del de los hombres, pero no es excepcional observar diferencias mucho más grandes»¹¹. Según otro informe, realizado en 2009 por la CSI acerca de 20 países¹², había entre hombres y mujeres una brecha salarial media del 22,4 por ciento, y la diferencia mediana era del 20,4 por ciento. Otro estudio que la CSI realizó en 2010 sobre 23 países más reveló que la mediana general correspondiente a esa brecha ascendía al 26 por ciento en favor de los hombres. Esta diferencia era inferior para las personas sin hijos (20 por ciento) y mayor para las que tenían hijos (32 por ciento). La brecha era también más pronunciada entre los encuestados que trabajaban a tiempo completo (24 por ciento) y los que no lo hacían (20 por ciento)¹³.

85. En 2010 la OCDE comunicó que la diferencia salarial entre hombres y mujeres, considerando los ingresos medios de los que trabajaban a tiempo completo, era del 17,6 por ciento¹⁴. En función de los países respecto de los cuales se había comunicado información detallada, la brecha variaba considerablemente: alcanzaba casi el 40 por ciento en la República

de Corea, superaba el 30 por ciento en el Japón; oscilaba entre el 20 y el 25 por ciento en Alemania, Canadá y Reino Unido; entre el 15 y el 20 por ciento en Australia, República Checa, España, Estados Unidos, Finlandia, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza, y entre el 10 y el 15 por ciento en Dinamarca, Francia, Grecia, Hungría e Irlanda, y no rebasaba el 10 por ciento en Bélgica, Nueva Zelanda y Polonia. Los resultados obtenidos por la OCDE se reproducen en el gráfico 2.1.

86. Las estadísticas sobre las brechas salariales de género suelen no abarcar al gran número de mujeres que en todo el mundo (casi el 25 por ciento de la fuerza laboral total) no reciben la menor remuneración directa por su participación en el trabajo familiar. Si estas mujeres, y las muchas más que participan en las demás formas de trabajo informal, se incluyeran en las estadísticas, la desventaja relativa de las mujeres en el mercado de trabajo sería mucho más patente, y más nítida también la imposibilidad de estas mujeres de acogerse a la regulación del mercado laboral y a las disposiciones relativas a la igualdad de remuneración, y de beneficiarse por tanto de los éxitos de la lucha contra la discriminación. Como se informó en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2009, las estimaciones muestran que el valor del trabajo no remunerado correspondiente a la prestación de cuidados (también llamado trabajo doméstico no retribuido) puede representar hasta la mitad del producto interno bruto (PIB) de un país¹⁵.

87. Gran parte de la brecha salarial de género es imputable a la segregación ocupacional y sectorial¹⁶. En el Reino Unido, por ejemplo, los datos de la encuesta realizada en 2008 sobre la fuerza de trabajo revelan que las mujeres ocupan los dos tercios de los puestos de trabajo en ocupaciones con baja remuneración, frente a las dos quintas partes de los puestos de trabajo en las demás ocupaciones. La encuesta evidencia asimismo que las mujeres representan el 76 por ciento de todos los trabajadores empleados

9. A. Hole, Director General, Ministerio de Infancia e Igualdad de Oportunidades, Noruega: «Government action to bring about gender balance», disponible en: <http://www.20-first.com/406-0-a-personal-account-of-the-quota-legislation-in-norway.html>, 21 de enero de 2010.

10. Misión de Noruega ante la Unión Europea: «Norway's mixed-gender boardrooms», 23 de julio de 2010.

11. OIT: *La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafo 294.

12. CSI, *op. cit.*; se trata de los países siguientes: Alemania, Argentina, Brasil, Chile, República de Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, India, Italia, México, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Reino Unido, Federación de Rusia, Sudáfrica y Suecia.

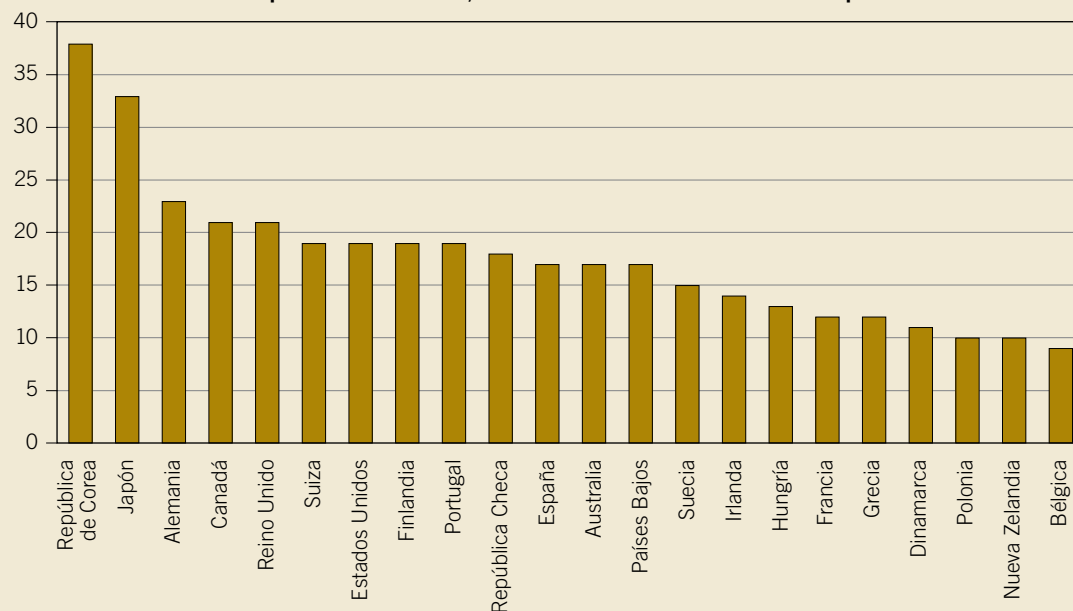
13. CSI: *Decisiones para trabajar: Análisis de los factores que influyen en las decisiones de las mujeres para trabajar*, Bruselas, CSI, 2009, págs. 28 y 29.

14. OCDE: *Gender Brief*, OECD Social Policy Division, marzo de 2010, pág. 13 (cifras de 2006 o últimas cifras disponibles).

15. OIT: *La igualdad de género*, *op. cit.*, párrafo 298.

16. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofund): *Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions*, 2010, pág. 24.

Gráfico 2.1. Brecha de género en los ingresos medios de los trabajadores a tiempo completo.
 Datos correspondientes a 2006, o a años más recientes cuando fue posible obtenerlos



Nota: En 2006 el promedio de la OCDE era de 17,6 por ciento.

Fuentes: Adaptado de la OCDE: *Gender Brief*, OECD Social Policy Division, marzo de 2010, pág. 13; OECD Family Database >LMF5 y OECD Earnings database.

a tiempo parcial en el Reino Unido, lo cual resulta particularmente preocupante, ya que esos trabajadores tienen el doble de probabilidades de percibir un salario mínimo¹⁷.

Medios para reducir la brecha salarial de género

88. La legislación orientada con carácter específico a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor no está tan difundido como las legislaciones genéricas que prohíben la discriminación en general. Sin embargo, se han realizado progresos. Al ser la legislación sobre la igualdad de remuneración obligatoria en la Unión Europea, los países candidatos a la adhesión deben adoptar leyes que preceptúen esa igualdad. También existen disposiciones legislativas completas en materia de no discriminación en otros países, como en el Canadá y Sudáfrica. En abril de 2009 se modificó la legislación de Chipre relativa a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, con el propósito de reducir la brecha salarial de género. En 2007 el Ecuador se dotó de una nueva Constitución política

que consagra la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

89. Por bienvenidas, necesarias y explícitas que sean, tanto las legislaciones contra la discriminación como las que preceptúan la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor representan tan sólo un primer paso. En noviembre de 2008 el Parlamento Europeo, dirigió a la Comisión, por conducto de una resolución, una serie de recomendaciones sobre la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres. En ellas destacaba un conjunto de iniciativas integradas y destinadas a resolver la brecha salarial de género, por ejemplo mediante la disponibilidad de análisis y la exigencia de transparencia; la evaluación y clasificación de los puestos de trabajo; la misión de los organismos especializados en la igualdad de género; la prevención de la discriminación; la incorporación de la perspectiva de género; la aplicación de sanciones y la racionalización de los reglamentos y las políticas de la Unión Europea.

90. Numerosos gobiernos están incorporando con carácter prioritario la reducción de la brecha salarial de género a sus planes de acción mediante iniciativas

17. Low Pay Commission: *National Minimum Wage*, Low Pay Commission Report 2009, pág. 98.

Recuadro 2.4

Propiciando la igualdad de remuneración mediante la negociación colectiva en Dinamarca

En 2007 la Confederación de Sindicatos de Dinamarca decidió que la igualdad de remuneración tuviera la máxima prioridad en los cuatro años siguientes. La Confederación elaboró una estrategia de igualdad de remuneración articulada alrededor de dos ejes e integrada por 12 componentes. Siete de ellos se califican expresamente de iniciativas que deben ser objeto de negociación colectiva:

- mayor transparencia en la determinación de los salarios;
- aumento de los derechos de paternidad;
- inclusión explícita del principio de igualdad en todos los convenios colectivos;
- sistemas de igualdad de remuneración;
- mejora del fondo destinado a la licencia parental;
- firme compromiso de los empleadores del sector público de cumplir la obligación prevista en el párrafo b) del artículo 1 de la Ley sobre la Igualdad de Remuneración de Dinamarca, y
- tiempo libre remunerado para cuidar de los hijos cuando están enfermos.

Fuente: Estrategia en materia de igualdad de remuneración, Confederación de Sindicatos de Dinamarca.

destinadas a luchar contra la segregación ocupacional, como en el caso de Finlandia (2008-2011) y ex República Yugoslava de Macedonia (2007-2012). Del mismo modo, una reunión tripartita organizada en el Reino Unido para abordar el problema de la brecha salarial de género dio lugar, en fechas recientes, a que el Gobierno adoptara un plan de acción destinado a aumentar la disponibilidad de empleos a tiempo parcial de calidad, introducir «obligaciones en materia de género para el sector público», y garantizar que los servicios de orientación profesional estén exentos de estereotipos de género.

91. Una de las maneras de reducir la brecha salarial de género consiste en introducir salarios mínimos, que pueden tener por efecto reducir las diferencias de remuneración al aumentar los salarios en los sectores cuyos empleos están ocupados predominantemente por mujeres, como lo demuestran los estudios realizados en Bulgaria y Reino Unido¹⁸. Según un estudio realizado en el Reino Unido por una comisión encargada de examinar las remuneraciones bajas, el aumento del salario mínimo registrado en 2008 tuvo mayor impacto en los puestos de trabajo ocupados en su mayoría por mujeres y, en consecuencia, favoreció en total al 5,6 por ciento de las mujeres, frente a un 3,0 por ciento de los hombres¹⁹. Desde la introducción del salario mínimo nacional, en 1999, los salarios inferiores son más igualitarios entre hombres y mujeres, mientras que la brecha salarial de género de las personas con

salarios superiores no ha sido afectada por el salario mínimo²⁰.

92. Países como Bélgica y Países Bajos adoptaron en fechas recientes diversos sistemas de clasificación de los puestos de trabajo con el fin de revisar las diferencias salariales entre hombres y mujeres. En Bélgica se creó el Instituto para la Igualdad entre Mujeres y Hombres con arreglo a un proyecto federal destinado a reformar el sistema de clasificación de puestos de trabajo. En los Países Bajos, la Fundación tripartita del Trabajo (Stichting van de Arbeid, STAR) introdujo una «lista de comprobación sobre igualdad de remuneración aplicable a los sistemas de remuneración» como instrumento de apoyo para los interlocutores sociales. Si bien gracias a estas iniciativas las empresas disponen hoy de guías y herramientas prácticas, la aplicación de las diversas metodologías se encuentra en etapas diferentes y aún está por elaborarse la información relativa a los progresos y los efectos obtenidos.

93. Los interlocutores sociales tienen el potencial necesario para desempeñar un papel importante en la reducción de las brechas salariales mediante la función que cumplen en las negociaciones salariales²¹. En Suecia, por ejemplo, los interlocutores sociales observaron que los sectores con el salario mínimo más bajo emplean la mayor proporción de mujeres, por lo que acordaron un aumento del salario mínimo por conducto de la negociación colectiva²². Existen también disposiciones que obligan a los empleadores a tomar

18. Eurofund, *op. cit.*, págs. 12 y 24.

19. Low Pay Commission, *op. cit.*, pág. 98.

20. *Ibid.*, pág. 100.

21. Eurofund, *op. cit.*, pág. 29.

22. *Ibid.*, pág. 24.

medidas de discriminación positiva en aras de mayor igualdad, como en el caso de la Ley de Ontario sobre Igualdad Salarial²³, o bien de la legislación sobre discriminación positiva de Sudáfrica²⁴ y Namibia²⁵.

94. Los sindicatos suelen tratar la cuestión de la brecha salarial de género mediante el diálogo social, convirtiéndola en tema de negociación colectiva, campañas generales de sensibilización, y motivo de la creación de unidades o puntos focales de género en el seno de sus estructuras. Las iniciativas y eventos suelen planificarse en colaboración con los organismos especializados en la igualdad de género y con los gobiernos nacionales para señalar las disparidades salariales a la atención de la opinión pública y los medios de comunicación. Según la información recibida, entre los ejemplos de estas iniciativas figura la organización periódica del Día de la Igualdad Salarial en Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Hungría y Países Bajos. La adopción de medidas indirectas compete igualmente a los empleadores, que en ciertas ocasiones ponen en práctica un sistema de cupos para propiciar el acceso de las mujeres a puestos directivos, como es el caso de la empresa Daimler en Alemania.

Situación en lo relativo a la maternidad y la paternidad

95. Según un estudio que la OIT realizó en 2010 sobre la legislación de la maternidad²⁶, muchos países de todo el mundo proporcionan prestaciones insuficientes a las mujeres embarazadas. En África sólo el 39 por ciento de los países cuyos datos se han examinado garantizan prestaciones respetuosas con las normas de la OIT, mientras que en Asia sólo lo hacen dos de los 23 países examinados. Algunos países, como los Estados Unidos, Lesotho, Papua Nueva Guinea y Swazilandia, no proporcionan la menor prestación pecuniaria a las mujeres embarazadas. Entre las economías industrializadas, incluida

la Unión Europea, el 78 por ciento de los países cumplen las normas establecidas por la OIT. En virtud del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), es capital que se otorguen a la mujer y a su hijo unas prestaciones que les garanticen unas condiciones de salud apropiadas y un nivel de vida adecuado. De esta manera se evitará también que la mujer resulte estructuralmente desfavorecida en el mercado laboral como consecuencia del embarazo.

96. Se siguen introduciendo nuevas disposiciones legales. Así, por ejemplo, Mauricio incorporó a la Ley sobre Derechos Laborales, de 2008, una disposición especial relativa a la protección contra el despido discriminatorio por motivo de embarazo, estado civil, responsabilidades familiares o licencia de maternidad. Por su parte, para proteger a las mujeres embarazadas de la pandemia de gripe H1N1, el Gobierno de Costa Rica emitió un decreto²⁷ en que se prevé el recurso al teletrabajo en los casos apropiados, según la índole del trabajo por realizar. En Europa algunas empresas aplican políticas que, por ejemplo, prevén la concesión de semanas adicionales de licencia de maternidad totalmente remuneradas por la empresa²⁸, la reducción del tiempo de trabajo de las mujeres embarazadas que caen enfermas, sin merma de su remuneración, y el ofrecimiento de la opción del teletrabajo²⁹. En la legislación sobre maternidad y paternidad, algunos países contemplan también situaciones atípicas. Así pues, Nicaragua y Panamá prevén una licencia remunerada para las mujeres en caso de aborto espontáneo, de muerte del niño al nacer, u otros supuestos poco corrientes³⁰. En Francia se prevé para los padres una licencia de hasta diez semanas tras el nacimiento de un hijo si la madre ha muerto durante la licencia de maternidad³¹.

97. Se han producido también mejoras en las legislaciones sobre licencia de paternidad. En Finlandia, por ejemplo, desde enero de 2010 los padres tienen derecho a tomar 24 días adicionales de licencia de paternidad³². Asimismo, en el Japón se revisó la

23. Pay Equity Act, R.S.O. 1990, capítulo P.7.

24. Employment Equity Act, núm. 55, 1998.

25. Affirmative Action (Employment) Act, 1998.

26. OIT: *La maternidad en el trabajo. Examen de la legislación nacional. Resultados de la base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y de empleo*, segunda edición, Ginebra, 2010, págs. 22, 23, 24 y 39.

27. Decreto núm. 35434-S-MTSS, sancionado por el Gobierno como medida para proteger a las mujeres embarazadas frente a la pandemia de gripe H1N1.

28. European Alliance for families: *Good practice – L'Oréal (France)*, disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_i_id=299, 8 de octubre de 2010.

29. European Alliance for families: *Good practice – Hewitt Associates (Poland)*, disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_i_id=249, 8 de octubre de 2010. European Alliance for families: *Good practice – Commerz Bank (Germany)*, disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_i_id=294.

30. OIT: *La maternidad en el trabajo, op. cit.*, pág. 17.

31. *Ibid.*, nota de pie de página 24, pág. 17.

32. *Ibid.*, nota de pie de página 75, pág. 50.

Ley de Cuidado de los Niños y de Licencia para el Cuidado de la Familia de 2010 a fin de que un padre pueda tomar licencia en dos ocasiones diferentes después del nacimiento de un hijo³³. En Eslovenia se conceden 90 días de licencia de paternidad, mientras que en Kenya los padres tienen derecho a dos semanas de licencia de paternidad retribuida³⁴. En octubre de 2010 el Parlamento Europeo recomendó que los hombres tuvieran derecho a una licencia de paternidad remunerada que fuese equivalente a la de la licencia de maternidad, excepto en términos de duración. Este derecho debía concederse también a las parejas no casadas³⁵.

98. No obstante, algunos colectivos siguen quedando excluidos del ámbito de aplicación de estas disposiciones. En el Japón, por ejemplo, los empleadores no tienen obligación de pagar primas de seguro de enfermedad a los trabajadores no regulares, que las más de las veces trabajan menos de 35 horas a la semana y no tienen derecho a la licencia de maternidad³⁶. En el Ecuador las trabajadoras ocupadas a tiempo parcial, las trabajadoras de las zonas francas industriales (ZFI) y las funcionarias públicas no tienen derecho a percibir las prestaciones pecuniarias de maternidad que otorga el Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS)³⁷.

99. A pesar de la voluminosa legislación que desde antiguo existe en la materia, la discriminación contra la mujer por razones de maternidad es un fenómeno persistente e incluso creciente, según lo comprueban varias comisiones sobre igualdad de género en todo el mundo. En efecto, la Comisión estadounidense para la igualdad de oportunidades en el empleo (EEOC) examinó 6.196 casos de discriminación en 2009, frente a 3.977 en 1997³⁸. En la República Dominicana el número de casos sometidos a examen de la Secretaría de Estado de Trabajo pasó de 91, en 2005, a 128 en 2009³⁹. En 2009 se sometieron a la Inspección de Trabajo de Costa Rica

635 casos, es decir, casi el triple de la cifra registrada en 2008 (230 casos)⁴⁰. En Guatemala, la Inspección del Trabajo del área metropolitana recibió en 2009 un 15 por ciento de quejas más que en 2005. La mayoría de los casos se referían al despido de trabajadoras embarazadas o en período de lactancia, a la denegación de la hora de la lactancia, y al impago de las prestaciones pre y posnatales⁴¹. También se plantearon cuestiones llamativas, como la denegación de ascensos durante el embarazo y del derecho a volver al puesto de trabajo ocupado antes del embarazo.

Equilibrio entre las responsabilidades de orden familiar y las de orden laboral

100. En el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), de la OIT, y en la Recomendación que lo acompaña (núm. 165), se facilitan pautas de orientación importantes para la formulación de políticas destinadas a que los trabajadores con responsabilidades familiares puedan ejercer un empleo y progresar en él sin ser discriminados. Entre esas políticas se propugnan modalidades de trabajo más flexibles en materia de horarios. De algunos estudios se desprende que esas modalidades entrañan toda una serie de beneficios, como la reducción del absentismo, mayor aptitud para atraer y conservar personal cualificado, así como mejoras en la productividad y la gestión del tiempo⁴². No obstante, las modalidades de trabajo flexible son aún poco comunes. De acuerdo con la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos⁴³, tan sólo el 5 por ciento de los trabajadores contratados por empleadores privados tienen la posibilidad de acogerse a modalidades de trabajo flexibles en el lugar de trabajo.

101. Sin embargo, en las políticas empresariales que pretenden ser más favorables a la familia se van

33. Ministry of Health, Labour and Welfare: *Introduction to the revised Child Care and Family Care Leave Law*, pág. 36.

34. OIT: *La maternidad en el trabajo*, op. cit., págs. 51 y 52.

35. Parlamento Europeo: *Propuesta de enmienda núm. 21 a una directiva*, Enmienda núm. 21, acto modificativo, Considerando 13 (nuevo).

36. OIT: *La maternidad en el trabajo*, op. cit., pág. 41.

37. OIT: CEACR, observación individual publicada en 2009 sobre la aplicación por el Ecuador del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103) (ratificado: 1962).

38. Equal Employment Opportunity Commission: *Pregnancy Discrimination Charges EEOC & FEPA's Combined: FY 1997 – FY 2009*, disponible en: <http://www.eeoc.gov/eeoc/statistics/enforcement/pregnancy.cfm>, 21 de enero de 2010.

39. OIT: *Informe de verificación de la implementación de las recomendaciones del libro blanco: Período: agosto de 2009-enero de 2010, República Dominicana*. San José, pág. 47. Disponible en: http://verificacion.oit.or.cr/images/pdf/inf_rd_ago09ene10.pdf, 6 de octubre de 2010.

40. *Ibid.*, pág. 32.

41. *Ibid.*, pág. 57.

42. Por ejemplo, Gobierno de Queensland: *Benefits of working flexibly*, 2010.

43. Departamento de Trabajo: Testimonio del Secretario de Trabajo Adjunto Seth Harris ante la Subcomisión Senatorial de la Infancia y la Familia, y la Comisión de Salud, Educación, Trabajo y Pensiones, 2009.

Recuadro 2.5 Jurisprudencia europea en aras de la igualdad de género en las responsabilidades familiares

La sentencia pronunciada en septiembre de 2010 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la causa *Álvarez c. Sesa Start España* podría tener una incidencia amplia en el equilibrio entre el trabajo y la familia en Europa. El Tribunal resolvió en efecto que una ley española, por la que se otorgaba una hora libre al día a los padres para alimentar a los bebés menores de 9 meses, era incompatible con las leyes sobre la igualdad de protección, además de constituir un ejemplo de discriminación injustificada por motivos de género, puesto que en virtud de esa ley el padre sólo podía utilizar el tiempo libre si la madre tenía un empleo, mientras que la madre podía disfrutarlo con independencia de la situación laboral del padre. El Tribunal señaló que la ley española, previamente modificada para incluir la alimentación con biberón además del amamantamiento, tenía por objeto velar por la nutrición adecuada de los bebés y la creación de vínculos con los padres sin distinción de sexo, puesto que la ley ya no atribuía una connotación biológica a la alimentación. El Tribunal determinó en términos generales que las políticas de empleo destinadas a conciliar la vida laboral con la vida familiar de los trabajadores con hijos, como la Ley de Lactancia española, debían beneficiar a ambos padres por igual, de conformidad con la Directiva del Consejo Europeo relativa a la igualdad de trato. En consecuencia, los hombres podrán encargarse, juntamente con las mujeres, de la alimentación de los bebés de forma más regular, lo cual aumentará la capacidad de mujeres y hombres de alcanzar un equilibrio entre el trabajo y la vida familiar. La resolución también puede inducir a una redacción neutra de las políticas de la UE sobre equilibrio entre el trabajo y la vida personal.

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Comunicado de prensa núm. 94/10, 2010.

introduciendo poco a poco otras modalidades de ordenación del tiempo de trabajo, como el trabajo compartido o el teletrabajo, que atenúan las desventajas estructurales del mercado laboral con que se tropiezan los trabajadores con responsabilidades familiares. En el Japón, por ejemplo, la nueva Ley sobre la Licencia para el Cuidado Familiar y de los Hijos, de 2010, permite a los empleadores reducir las jornadas laborales a petición de los trabajadores que tienen a su cuidado un niño menor de 3 años de edad y que no han tomado licencia para el cuidado de los hijos⁴⁴.

102. Algunas empresas europeas han contratado servicios de cuidado infantil fuera de la empresa, de forma que los empleados puedan dejar a sus hijos mientras trabajan. Otras dan a sus empleados números telefónicos de asistencia gratuitos para ayudarles a encontrar cuidadores de niños o servicios de urgencia a esos efectos. En Chile ha aumentado de 14.400 en 2005 a 64.000 en 2008 el número de plazas en guarderías públicas gratuitas para los niños de entre 3 meses y 2 años de edad que viven en las zonas más pobres del país⁴⁵. Introducir servicios de cuidado infantil asequibles y de calidad puede reducir las barreras estructurales para muchas personas, en particular para las que perciben salarios bajos y tal vez no puedan hacer frente al coste de opciones de cuidado infantil alternativas. En Hungría, el

programa Start Plusz, introducido en 2007, subvenciona mediante aportaciones a la seguridad social a los empleadores que contratan a mujeres después de que éstas han tomado un permiso de excedencia para el cuidado de sus hijos⁴⁶.

103. En algunos países, la falta de licencias remuneradas decorosas puede volver algunos sectores del mercado laboral inaccesibles o poco atractivos para los trabajadores con responsabilidades familiares y obliga a éstos a elegir entre trabajar y ocuparse de sus hijos o de las personas a su cuidado. El acceso a las licencias remuneradas también guarda relación con los ingresos. Por ejemplo, según una encuesta que la Oficina de Estadísticas Laborales realizó en 2008, el 54 por ciento de los trabajadores con los ingresos más altos en los Estados Unidos tuvo acceso a licencias por motivos personales remuneradas, frente a tan sólo el 17 por ciento de los trabajadores peor remunerados⁴⁷.

Acceso de las niñas a la enseñanza

104. Un factor que afecta significativamente a la índole y calidad de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es el acceso de éstas a la enseñanza. Aunque en muchos países en desarrollo las niñas se encuentran en situación de desventaja,

44. Ministry of Health, Labour and Welfare, *op. cit.*

45. OIT: *Trabajo y familia: ¡Compartir es la mejor forma de cuidar!*, folleto en línea, pág. 7.

46. C. Hein y N. Cassirer: *Soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo* (OIT, Ginebra, 2010), pág. 248.

47. Departamento de Trabajo, *op. cit.*

se han logrado progresos considerables. De acuerdo con los Indicadores del Desarrollo Mundial 2010, publicados por el Banco Mundial, 64 países en desarrollo han alcanzado la igualdad de género en la matriculación en la escuela primaria y otros 20 países van por buen camino para lograrlo a más tardar en 2015. No obstante, 22 países, la mayoría de los cuales se encuentra en el África Subsahariana, distan de poder alcanzar esa paridad de género⁴⁸. En lo que respecta a la enseñanza secundaria, 72 países han logrado la paridad de género, la mayoría de ellos en América Latina y el Caribe, Europa y Asia Central, y otros 14 países están haciendo lo necesario con ese afán. Veintinueve países, más de dos tercios de ellos en África Subsahariana, están muy lejos de poder alcanzar esa paridad en la educación secundaria, y más aún si se mantienen las tendencias actuales. Los datos sobre la enseñanza superior no están ampliamente documentados. La mayoría de los países que cuentan con esta información han logrado avances hacia la consecución de la paridad de género, pero algunos países del Asia Meridional y del África Subsahariana se encuentran a la zaga de los demás.

Legislación sobre el estado civil

105. Varios países han incrementado paulatinamente el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a la discriminación en el empleo por razón del estado civil de las personas. En 2007 Namibia hizo su legislación extensiva a los despidos motivados por el estado civil⁴⁹. Rwanda también incluyó el estado civil entre los elementos protegidos por una ley contra la discriminación, aprobada en 2009⁵⁰. En 2008 y 2009, la Ley de 1977 contra la Discriminación del estado australiano de Nueva Gales del Sur fue enmendada para elevar a 100.000 dólares australianos la indemnización máxima por actos de discriminación y sustituir la denominación «estado civil» por la de «estado civil o doméstico»,

a fin de incluir y proteger también a las parejas del mismo sexo⁵¹.

Denuncias por acoso sexual

106. Algunas encuestas han revelado altas tasas de acoso sexual en el lugar de trabajo en la Unión Europea; entre el 40 y el 50 por ciento de las mujeres ha denunciado alguna forma de acoso sexual o conducta sexual no deseada en el lugar de trabajo. De otras encuestas de menor magnitud que se realizaron en países de Asia y el Pacífico se desprende que entre el 30 y el 40 por ciento de las trabajadoras han informado de alguna forma de acoso: verbal, físico o sexual⁵². En el estado australiano de Nueva Gales del Sur, las quejas por acoso sexual constituyeron en 2009 la categoría más frecuente de demandas vinculadas con el trabajo⁵³. No está claro si estos resultados son imputables a un aumento del acoso sexual y a la mejora del conocimiento de los organismos especializados que se ocupan de la no discriminación y la igualdad y del recurso a ellos, o si son atribuibles al aumento de la proporción de mujeres entre los trabajadores. Lo cierto es que cuantas más mujeres toman empleos precarios de resultas de los efectos de la crisis económica, más se exponen a ser acosadas.

107. También se ha registrado mayor número de quejas presentadas por hombres⁵⁴. La EEOC comunicó que en los Estados Unidos el 16 por ciento de las quejas por acoso sexual habían sido presentadas por hombres en 2009, frente al 12,1 por ciento en 1999⁵⁵. En 2007 una encuesta realizada en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China, reveló que el 25 por ciento de los trabajadores oídos habían sido víctimas de acoso sexual; un tercio de ellos eran hombres, de los cuales un 6,6 por ciento había denunciado los hechos⁵⁶. Es posible que la persistencia del acoso sexual en el trabajo no se deba sólo a la anomia existente al respecto, sino también a la falta de programas sustantivos de carácter preventivo.

48. La información presentada en este párrafo se basa en los datos presentados en el Banco Mundial: *2010 World Development Indicators*, pág. 10.

49. Labour Act, 2007.

50. Law No. 13/2009, 27 de mayo de 2009. Regulating Labour in Rwanda.

51. Anti-Discrimination Board of New South Wales: *Annual Report 2008-2009*, 26 de octubre de 2009, págs. 2 y 12.

52. Asamblea General de las Naciones Unidas: *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, Informe del Secretario General preparado para el 61.º período de sesiones de la Asamblea General, 6 de julio de 2006, A/61/122/Add.1.

53. Anti-Discrimination Board of New South Wales, *op. cit.*, pág. 16.

54. D. McCann: *Sexual harassment at work: National and international responses*, Conditions of Work and Employment Series No. 2 (Ginebra, OIT, 2005), pág. 5.

55. Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo: *Sexual Harassment Charges EEOC & FEPA's Combined FY 1997 – FY 2009*.

56. OIT: *Sexual Harassment at Work, Fact Sheet*, 2007, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publications/wcms_decl_fs_96_en.pdf, 25 de enero de 2011.

Recuadro 2.6 El Tribunal Superior de Bangladesh emite pautas respecto al acoso sexual

En 2008 la Asociación Nacional de Abogadas de Bangladesh (BNWLA, por sus siglas en inglés) entabló una acción ante el Tribunal Superior contra el Gobierno de Bangladesh. Alegó la ausencia de disposiciones legislativas para combatir el acoso sexual de las mujeres y las niñas, y exigió que se promulgase una legislación eficaz o se instaurase algún mecanismo alternativo para atajar el problema. En 2009 el Tribunal Superior emitió una serie de pautas de actuación aplicables en los lugares de trabajo e instituciones educativas hasta tanto se adoptara una legislación adecuada y eficaz en la materia. El objetivo de esas pautas es sensibilizar a las personas respecto del acoso sexual y de sus consecuencias. En ellas se recalcan las obligaciones de los empleadores y las autoridades de mantener mecanismos de prevención y disuasión del acoso sexual, mediante la adopción de medidas eficaces para enjuiciar los casos de acoso sexual y adoptar, en su caso, las preceptivas medidas disciplinarias. En las pautas se preceptúa también la creación de comités de queja en todos los lugares de trabajo e instituciones educativas, tanto en el sector público como en el privado. Estos comités reciben las demandas, proceden a las investigaciones necesarias y formulan recomendaciones.

Fuente: *Bangladesh National Women Lawyers Association (BNWLA) contra Gobierno de Bangladesh y otros*. Causa núm. 5916.08, sentencia pronunciada el 14 de mayo de 2009.

La discriminación por razón de raza y de origen étnico

Tendencias alarmantes en todo el mundo

108. La lucha contra el racismo sigue siendo hoy tan importante como en el pasado⁵⁷. En 2009 la Conferencia de Examen de Durban, que se celebró para completar las labores de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia organizada por las Naciones Unidas en 2001, expresó «preocupación por que aún no se han afrontado y superado los desafíos y obstáculos señalados en la Declaración y el Programa de Acción de Durban para prevenir, combatir y erradicar eficazmente el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y por que aún hay muchas esferas en que no se ha conseguido avanzar o en que deben hacerse más progresos»⁵⁸.

109. En 2009 el 45 por ciento del total de las quejas por actos de discriminación en el empleo recibidas en Bélgica por el Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo⁵⁹ guardaban relación con la raza. De esas quejas, el 36,5 por ciento se refería al acceso al empleo, y el

56,1 por ciento a las condiciones de trabajo. Del mismo modo, según la Comisión de Derechos Humanos de Australia, el 44 por ciento de las quejas recibidas por racismo eran de orden laboral⁶⁰. La Comisión de Relaciones Raciales de Nueva Zelanda también informó de que el 40 por ciento de las quejas que había recibido se referían al acceso al empleo o al mantenimiento en él. Abundaban las quejas por intimidación en el lugar de trabajo con motivo de la raza. En Francia, la Alta autoridad de lucha contra la discriminación y por la igualdad (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité – HALDE) comunicó que la raza seguía siendo el motivo de discriminación más citado en las demandas, con casos de discriminación directa, como anuncios de empleo abiertamente discriminatorios, y casos de discriminación indirecta, como la negativa a reconocer títulos extranjeros⁶¹.

110. Las pruebas por correspondencia, esto es, las que consisten en enviar contestaciones ficticias a ofertas de empleo reales con múltiples historias equivalentes pero diferenciados tan sólo por la variable de la etnicidad mediante la asignación aleatoria de nombres ampliamente asociados con grupos étnicos concretos, también permiten discernir la magnitud de la discriminación racial en el acceso al

57. Discurso pronunciado por el Sr. Githu Muigai, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, en la reunión del Grupo de Alto Nivel con ocasión de la celebración del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, 19 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.un.org/durbanreview2009/stmt19-03-09.shtml>.

58. Documento final de la Conferencia de Examen de Durban, Ginebra, 20 a 24 de abril de 2009.

59. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: *Discrimination/Diversité: Rapport Annuel 2009*, Bélgica, págs. 80 y 81.

60. Australian Human Rights Commission: *Annual Report 2009-10*, pág. 77.

61. Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité: *Rapport annuel 2009*, pág. 39.

Recuadro 2.7
Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En julio de 2008 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunció en contra de un empleador belga que había declarado que se negaba a contratar a personas de origen extranjero por la sencilla razón de que sus clientes deseaban tratar únicamente con personal de origen belga. El Tribunal explicó que todo empleador que manifestase públicamente la intención de negarse a contratar a trabajadores de origen extranjero incurría en una violación del principio de no discriminación. Esta resolución se ha sumado a la jurisprudencia europea relativa al tema.

Fuente: Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: *Discrimination/Diversité: Rapport annuel 2009*. Bélgica.

empleo. Según un estudio de este tipo⁶² que se realizó en el Reino Unido en el año 2009, la discriminación neta⁶³ a favor de los apellidos de consonancia británica frente a solicitudes equivalentes de candidatos de minorías étnicas era del 29 por ciento. De acuerdo con los resultados que arroja un estudio semejante llevado a cabo en Suecia, existe una diferencia notable entre el número de personas con apellidos suecos y el número de personas con apellidos de consonancia árabe o africana que reciben una llamada de los empleadores en respuesta a su solicitud. El coeficiente de discriminación neta para los 3.552 puestos incluidos en la muestra ascendió al 40,3 por ciento. En una situación real de búsqueda de empleo, estas cifras significarían que una persona con un nombre de consonancia sueca se vería obligada a presentar diez solicitudes de empleo antes de ser convocada por el empleador, mientras que alguien con las mismas cualificaciones, pero cuyo nombre pareciera árabe o africano, tendría que realizar 21 tentativas⁶⁴.

Escasos progresos para los afrodescendientes

111. En una nota informativa referente a los afrodescendientes, la Conferencia de Examen de Durban recordó que los afrodescendientes de la diáspora africana seguían marginados desde hacía siglos de resultados del legado de esclavitud y colonialismo que todavía arrastraban. La Conferencia admitió que el racismo y la discriminación racial habían relegado a los afrodescendientes a segundo término en muchos

aspectos de la vida pública, por lo que eran víctimas de la exclusión y la pobreza. La Conferencia subrayó igualmente que, pese a los progresos realizados, la situación seguía inalterada en muchas partes del mundo. También señaló que los factores causantes de la pobreza de los afrodescendientes eran principalmente de carácter estructural⁶⁵.

112. En el gráfico 2.2 se muestra un aumento marcado del desempleo en los Estados Unidos desde la crisis económica de 2008. Si se analizan con detenimiento las cifras, cabe observar que desde 2008, el desempleo en los Estados Unidos ha crecido en 4,7 puntos porcentuales entre la población blanca (del 4,9 al 9,6 por ciento), en 7,9 puntos porcentuales entre la población afroamericana (del 9,4 al 17,3 por ciento) y en 5,2 puntos porcentuales en el caso de la población asiática (del 3,2 al 8,4 por ciento). La tasa de desempleo de la población negra dobla casi la de la población blanca, y la diferencia entre ambas se ha acentuado desde que comenzó la crisis.

113. En Europa, la diferencia entre ambas tasas de desempleo es parecida. Según un estudio reciente del Instituto Británico de Investigación de Políticas Públicas, el 48 por ciento, es decir, casi la mitad, de las personas negras con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años estaban desempleadas en 2009, mientras que la tasa de desempleo entre los jóvenes blancos ascendía al 20 por ciento ese mismo año. Las cotas de desempleo de los grupos étnicos mixtos experimentaron en general las mayores alzas, pues pasaron del 21 por ciento, registrado en marzo de 2008, al 35 por ciento en noviembre de 2009⁶⁶.

62. M. Woods y otros: *A test for racial discrimination in recruitment practice in British cities*, Departamento de Empleo y Jubilaciones, Research Report No. 607, 2009, pág. 3.

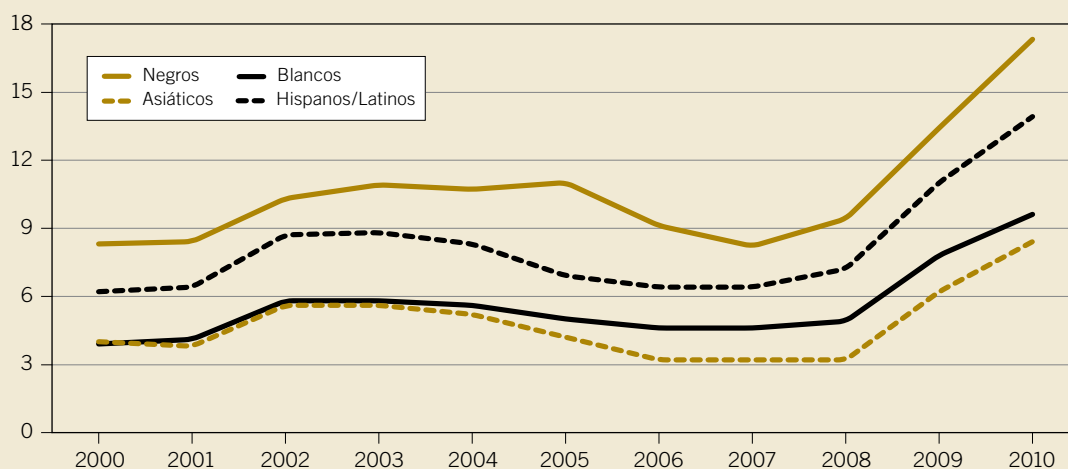
63. En este caso, entiéndase por «discriminación neta» la diferencia que resulta de restar a los actos de discriminación contra un grupo étnico determinado los actos de discriminación a su favor.

64. Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS): *What's in a name? A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process*, Working Paper 2007, pág. 7.

65. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *People of African descent: Progress and challenges*, Nota informativa sobre la Conferencia de Examen de Durban, 20 a 24 de abril de 2009, Ginebra.

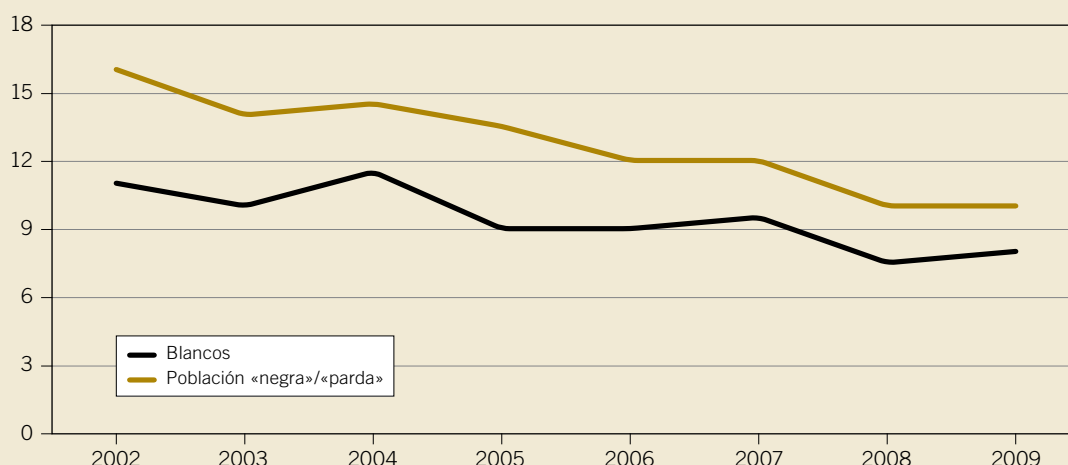
66. Institute for Public Policy Research (IPPR): «Recession leaves almost half young black people unemployed, finds IPPR», disponible en la página del IPPR, 20 de enero de 2010.

Gráfico 2.2. Tendencias del desempleo registradas en los Estados Unidos, 2000-2010 (en porcentaje)



Fuente: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos: *Tasas de desempleo (porcentajes por razas y grupos étnicos)*. Véase <http://data.bls.gov/PDQ/servlet/SurveyOutputServlet>, 10 de mayo de 2010.

Gráfico 2.3. El Brasil: tasas de desempleo (porcentaje) correspondientes a seis regiones metropolitanas



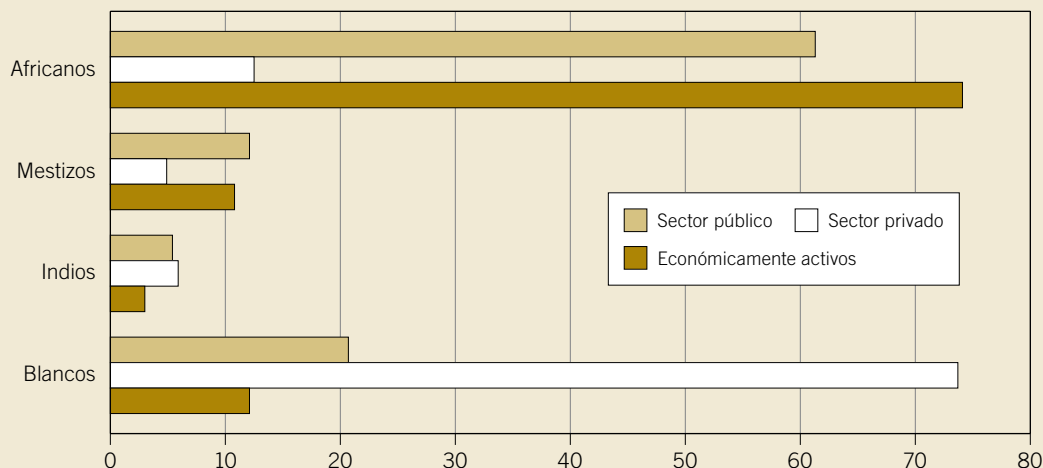
Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (véase http://www.ibge.gov.br/english/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1370&id_pagina=1, 7 de mayo de 2010).

114. En el Brasil, país donde los cuestionarios reflejan espontáneamente las categorías raciales de la población, los datos (véase el gráfico 2.3) mostraban que la tasa de desempleo de los trabajadores «negros» y «pardos», cifrada en el 10,1 por ciento, superaba la de los trabajadores blancos, situada en un 8,2 por ciento. Pese a constituir las poblaciones «negra» y «parda» un 45,3 por ciento de la población en edad activa en seis regiones metropolitanas, representaban el 50,5 por ciento de la población desempleada.

115. También en Sudáfrica la tasa de desempleo varía en función de los grupos de población. En el segundo trimestre de 2010 la tasa de desempleo fue del 29,5 por ciento entre los africanos/negros, del 22,5 por ciento entre los mestizos, del 10,1 por ciento entre los indios/asiáticos, y del 6,4 por ciento entre la población blanca. La tasa nacional de desempleo ascendía al 25,3 por ciento⁶⁷. Sirva esto para ilustrar la importancia que pueden llegar a revestir los factores históricos y sociales por muy instituida que esté

67. Statistics South Africa: *Quarterly Labour Force Survey, Quarter 2, 2010*, Statistical release P0211, pág. 13.

Gráfico 2.4. Perfil de la fuerza de trabajo en la alta dirección en Sudáfrica, por sectores y grupos étnicos (en porcentaje)



Fuente: Análisis de las encuestas trimestrales realizadas sobre la fuerza de trabajo de Sudáfrica desde el año 2001 hasta el primer trimestre de 2010.

la no discriminación en las leyes, y por mucho que se practique la acción positiva.

116. En Sudáfrica, las empresas con una plantilla de más de cincuenta trabajadores tienen la obligación de velar por que los miembros de lo que en su día fueron grupos desfavorecidos, definidos jurídicamente como «negros», ocupen puestos adecuados en todos los niveles. No obstante, según la edición 2008-2009 del Análisis de la Igualdad en el Empleo (Employment Equity Analysis), los negros seguían teniendo una representación insuficiente. El escaso número de hombres africanos y de mujeres africanas y mestizas que ocupan cargos de alta dirección con respecto a su proporción en la población económicamente activa es un ejemplo de segregación profesional vertical. También es desproporcionado el número de negros que realizan trabajos poco cualificados, en muchos casos en el sector informal. En el sector privado, los blancos están mucho más presentes en la alta dirección que los demás grupos étnicos. En cambio, en el sector público, la situación de los trabajadores africanos negros y de los mestizos es mucho mejor (gráfico 2.4)⁶⁸.

117. Aunque todavía se cuestionan los efectos de los programas de acción positiva y su necesidad para alcanzar los objetivos deseados, abundan los indicios

de su utilidad. Según un estudio realizado en 2009 por la Universidad de Oxford, los acuerdos voluntarios resultan más eficaces que los acuerdos de obligado cumplimiento para conseguir resultados justos en materia de empleo, incluso en altos niveles directivos⁶⁹. Además, el tono y las políticas establecidas por las altas direcciones y las organizaciones pueden ser factores determinantes de los resultados en cuanto a diversidad, ya que los trabajadores de los niveles inferiores siguen el ejemplo de la dirección⁷⁰. Las organizaciones que hacen llegar los anuncios de empleo a los grupos insuficientemente representados y encargan a miembros de su personal que supervisen el cumplimiento de las obligaciones de la sociedad en materia de diversidad tienen muchas más posibilidades de cumplir los requisitos legales⁷¹.

118. La reducción de antiguas desigualdades raciales mediante la discriminación positiva podría ser hoy incluso más gradual. En 2010, la Comisión para la Igualdad en el Empleo de Sudáfrica destacó «la extrema lentitud con que se ha avanzado en la transformación y los riesgos de que se erosionen los mínimos logros conseguidos hasta la fecha»⁷². Señaló igualmente que era «prematureo» pedir una cláusula de extinción (por la que se fijase una fecha concreta de caducidad de las políticas de acción positiva). En

68. Comisión para la Igualdad en el Empleo (Ministerio de Trabajo, Dirección Superior de Comunicación): *Annual Report 2008-09*, pág. 26.

69. C. McCrudden y otros: «Affirmative Action without Quotas in Northern Ireland», *The Equal Rights Review*, vol. 4, 2009, pág. 11.

70. *Ibid.*, pág. 13.

71. *Ibid.*, pág. 14.

72. Ministerio de Trabajo: *10th CEE Annual Report, 2009-10*, pág. iv.

Recuadro 2.8 Reconocimiento de los derechos de los afrodescendientes

En los últimos años, la protección de los derechos de los afrodescendientes ha motivado iniciativas tanto nacionales como internacionales. En el plano internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró 2011 Año Internacional de los Afrodescendientes, con miras a fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los afrodescendientes en relación con el pleno disfrute de sus derechos, y con su participación e integración en todos los aspectos de la sociedad. En el plano nacional, por ejemplo en el Ecuador, los afrodescendientes participaron en la elaboración de la nueva Constitución de 2008, la cual reconoce por primera vez que los afroecuatorianos forman parte integrante del Estado multirracial. La nueva Constitución también reconoce sus derechos colectivos. En Colombia, según las recomendaciones formuladas en 2009 por la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana Palenquera y Raizal, el Gobierno ha emprendido diversas medidas para garantizar el acceso de los afrodescendientes al mercado de trabajo, como la ejecución de programas de formación profesional y la creación de un observatorio para prevenir la discriminación racial en el mercado de trabajo.

Fuentes: Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe A/HRC/14/18, Ginebra, 2010; J. Antón y otros: *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*; Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Informe E/C.12/COL/Q/5/Add.1, Ginebra, 2009.

los Estados Unidos, los progresos registrados también han sido lentos. Según la EEOC, pese a que en los diez últimos años se observaron algunos avances en los Estados Unidos respecto a la composición del funcionariado nacional, en general no se produjeron muchos cambios⁷³.

Pueblos indígenas: el caso de América Latina

119. Según estimaciones de la OIT, en el mundo hay unos 370 millones de indígenas, pertenecientes a uno de los 5.000 pueblos que viven repartidos en más de 70 países⁷⁴. Pese a representar el 5 por ciento de la población mundial, los pueblos indígenas constituyen el 15 por ciento de la población más pobre del mundo⁷⁵.

120. Las estadísticas del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)⁷⁶ muestran una diferencia relativamente pequeña entre las tasas de desempleo de las personas indígenas y las correspondientes a las no indígenas. En cualquier caso, el hecho de que no existan diferencias notables entre las tasas de empleo de esos dos colectivos no revela mucho sobre los respectivos tipos de trabajo y niveles de remuneración. En seis de los países estudiados, la proporción de trabajadores indígenas y afrodescendientes asalariados es menor respecto a la de los demás

trabajadores; de ello cabe inferir que los pueblos indígenas dependen en cierta medida de trabajos precarios e informales. Al no poder acceder a trabajos formales, los indígenas tienen más probabilidades que los no indígenas de acabar ocupando puestos de trabajo sin prestaciones laborales ordinarias, fuentes estables de ingresos decentes, dispensas de trabajo adecuadas ni condiciones de trabajo decentes. En total, los acuerdos de trabajo independiente, por ejemplo en el trabajo a domicilio y el trabajador familiar, representan un 46,3 por ciento del empleo de los trabajadores indígenas y afrodescendientes en el Estado Plurinacional de Bolivia, y un 45,2 por ciento en el Perú.

121. Si bien existen semejanzas entre las tasas de desempleo de los indígenas y las correspondientes a los no indígenas, hay una gran diferencia entre las remuneraciones que ambos grupos perciben. En el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, el promedio de ingresos por hora de los trabajadores indígenas asciende tan sólo al 34 por ciento de lo que también por hora ganan los trabajadores no indígenas. Además, los trabajadores indígenas perciben unas prestaciones muy inferiores en términos de cobertura sanitaria y jubilación en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú. Si bien la discriminación estructural, relacionada con el lugar de residencia geográfica y las diferencias educativas, puede explicar en parte la segregación en el empleo

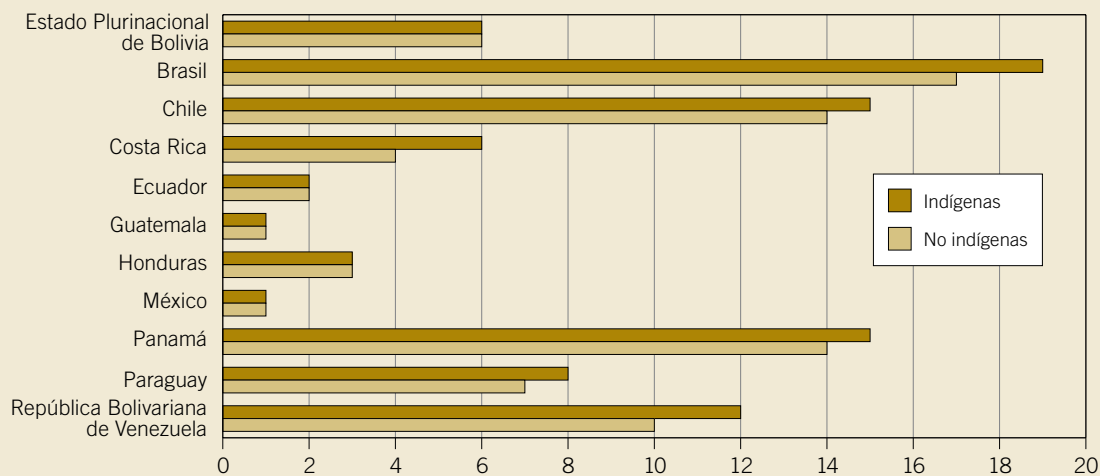
73. EEOC: *Annual Report on the federal work force*, ejercicio económico de 2009.

74. OIT: *Eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación: Guía sobre el Convenio núm. 111*, Ginebra, 2008, pág. 3.

75. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: *Combating discrimination against indigenous peoples*, Nota informativa, Conferencia de Examen de Durban, Ginebra, 20 a 24 de abril de 2009.

76. OIT: *Panorama laboral 2007: América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, págs. 42 a 49.

Gráfico 2.5. Tasas de desempleo en América Latina (en porcentaje)



Fuente: CELADE. Véase <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/>, 12 de mayo de 2010.

Recuadro 2.9
Cierto progreso para los pueblos indígenas de América Latina

Varios gobiernos de América Latina han tomado medidas para lograr una participación mayor de los pueblos indígenas en la vida económica y social de sus países respectivos. En octubre de 2010 El Salvador celebró su primer Congreso Nacional Indígena, en el que se abordaron diversos aspectos de los derechos de los pueblos indígenas, seis de cuyos representantes fueron elegidos para formar una comisión nacional encargada de facilitar un diálogo permanente con el Gobierno. En Chile se creó el plan de acción «Re-Conocer», que se estructura en torno a tres áreas: derechos, desarrollo y diversidad de los pueblos indígenas. Finalmente, en Panamá se aprobó en 2008 una ley de tierras comunales que contempla la atribución de tierras a comunidades indígenas que no viven en una región indígena.

Fuentes: Presidencia de El Salvador: Finaliza Primer Congreso Nacional Indígena con la elección de representantes a Comisión Nacional de pueblos indígenas, 2009; Gobierno de Chile: *Re-Conocer. Pacto social por la multiculturalidad*, 2008; Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe A/65/18, 2010.

y la brecha salarial entre personas indígenas y no indígenas en América Latina, las diferencias pueden deberse también a cierta discriminación social, sobre todo porque las desigualdades salariales persistían incluso en aquellos casos en que los niveles de educación o el lugar de residencia geográfica eran parecidos.

Políticas y medidas relativas a los pueblos indígenas

122. Con la discriminación que padecen, los pueblos indígenas tienen vedado el acceso no sólo al empleo formal sino también a recursos que, como

la tierra necesaria, les permitirían ejercer sus ocupaciones tradicionales. En algunos países se ha adoptado una serie de políticas y medidas para resolver ambas cuestiones. En Chile, por ejemplo, se ha ideado un programa para mejorar las condiciones de vida de los pueblos aymara, atacameño y mapuche, y para contribuir así a eliminar los obstáculos estructurales que impiden a los pueblos indígenas acceder al trabajo decente⁷⁷. El Salvador también ha llevado a cabo iniciativas, como la promoción de microempresas familiares en zonas rurales del noreste del país, para beneficiar a los pueblos indígenas y facilitar su acceso al mercado de trabajo y a las actividades empresariales⁷⁸. Asimismo, el Instituto Salvadoreño

77. OIT: *Panorama laboral 2007*, op. cit., pág. 52.

78. OIT: CEACR, observación individual publicada en 2009 sobre la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), por El Salvador (ratificación: 1995).

Recuadro 2.10
Iniciativa de un empleador a favor de los trabajadores romaníes

En Eslovaquia, U.S. Steel Kosice, s.r.o., sucursal de United States Steel, elaboró un proyecto de apoyo al empleo para los habitantes de la localidad de Velka Ida, cuya población está integrada en un 40 por ciento por romaníes. En cooperación con las autoridades locales, desde 2002 se han creado 150 puestos de trabajo para romaníes y miembros de colectivos marginales. En este proyecto se contempla igualmente la escolarización de los hijos de los trabajadores, desde el jardín de infancia hasta la educación secundaria y la formación profesional, tras lo cual la empresa también les ofrece un empleo.

Fuente: U.S. Steel Kosice: <http://www.usske.sk/citizenship/rom-e.htm>, 15 de octubre de 2010.

de Transformación Agraria ha emprendido programas de transferencia de tierras para conceder a las comunidades indígenas y a otras poblaciones un acceso equitativo a las tierras⁷⁹.

123. La ausencia de procedimientos de aplicación eficaces podría explicar por qué en muchos países sigue habiendo discriminación pese a existir leyes en su contra. En el Brasil, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos destacó la impresionante variedad de leyes y políticas elaboradas para promover los derechos humanos y mejorar la situación socioeconómica de los pueblos indígenas del país. Sin embargo, también señaló que era preciso propugnar su correcta aplicación para acabar con la discriminación, la injusticia y la violencia⁸⁰.

Europa y el pueblo romaní

124. El Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (CEDR) señaló que la discriminación racial contra el pueblo romaní sigue siendo un problema corriente y persistente en toda Europa. Los romaníes están expuestos a la discriminación en todos los ámbitos de la vida, y ello representa un factor de exclusión y pobreza. Todavía son muchos los romaníes privados de educación y trabajo que residen en viviendas marginales y de mala calidad, y cuya esperanza de vida es muy inferior a la de los no romaníes⁸¹.

125. Según un informe del Banco Mundial, en la República Checa la escasa participación de los

romaníes en el mercado de trabajo podría deberse a un nivel bajo de instrucción. Sólo dos de cada diez romaníes tienen alguna formación profesional o educación secundaria reconocida. Hasta los índices de alfabetización y aptitud numérica también son bajos. Cabe considerar que, de los romaníes en edad de trabajar, sólo el 12 por ciento tienen una alfabetización funcional, es decir que son capaces de responder a una mayoría de preguntas relativamente sencillas de un nivel de enseñanza primaria⁸².

126. En el informe se señala que, si bien es probable que la discriminación sistemática sea uno de los motivos de la escasa participación de los romaníes en el mercado de trabajo, los datos disponibles indican que la carencia de aptitudes y experiencia laboral constituye un obstáculo aún mayor. Los empleadores encuestados para el informe explicaron que la principal razón por la que no contrataban a los romaníes era que carecían de competencias.

127. Se ha adoptado una serie de medidas relacionadas con el mercado de trabajo a fin de lograr la mayor integración del pueblo romaní. El Comité de Expertos en Romaníes y Nómadas del Consejo de Europa presentó en junio de 2009 varios ejemplos de prácticas recomendables en materia de políticas del mercado de trabajo instauradas en Europa respecto a la población romaní⁸³. Entre los ejemplos figuraban los incentivos destinados a promover las competencias generales y la actividad económica de los romaníes en Bulgaria e Irlanda, las líneas de microcréditos abiertas y los programas de formación profesional, como el Programa de Desarrollo Gitano, creados en España, el proyecto «Start Up»

79. OIT: CEACR, *op. cit.*, *El Salvador*.

80. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: «Brazil's indigenous and Afro-Brazilian populations face serious discrimination: UN Human Rights Chief», publicado en línea el 13 de noviembre de 2009.

81. Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (CEDR): Comunicado emitido con motivo del Día de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 2009.

82. Banco Mundial: *Czech Republic: Improving Employment Chances of the Roma*, 21 de octubre de 2008, Unidad del Sector de Desarrollo Humano, Región de Europa y Asia Central, págs. 7 a 42.

83. Consejo de Europa: *Políticas de empleo de los romaníes en Europa*, presentación gráfica realizada en el taller sobre el empleo celebrado en Zagreb los días 15 y 16 de junio de 2009.

Recuadro 2.11
Política nacional de Finlandia en relación con los romaníes

En diciembre de 2009 el Gobierno de Finlandia estrenó una política nacional destinada a los romaníes y redactada por un grupo de trabajo nombrado por el Ministerio de Asuntos Sociales y Salud. Dicha política, encaminada a incorporar la integración y la igualdad de trato de los romaníes en diversos ámbitos, promueve la participación de los romaníes en actividades de formación y capacitación profesionales, amén de apoyar su acceso al mercado de trabajo. El Gobierno aspira a que, en 2017, Finlandia se sitúe en la vanguardia de Europa en la promoción de la igualdad de trato y la integración de la población romaní.

Fuente: Ministerio de Asuntos Sociales y Salud: *The Proposal of the Working Group for a National Policy on Roma: Working Group Report*, Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, 2009, pág. 57. Disponible en: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-11164.pdf.

de Hungría, o el Programa de Pasantías para Itinerantes de Irlanda.

128. En Serbia, 140 romaníes participaron en programas de formación elemental y profesional, mientras otros 300 romaníes tomaban parte en programas de obras públicas. En Polonia, el Programa para la Comunidad Romaní ha ofrecido a esta comunidad empleos y capacitación subvencionados. El número de romaníes beneficiarios de un empleo subvencionado pasó de 74, en 2006, a 63 en 2007, mientras que ese año 35 romaníes recibieron formación profesional. Pese a las medidas adoptadas en el plano nacional, los últimos acontecimientos registrados en la Unión Europea demuestran que, para erradicar la discriminación y la vulnerabilidad de los romaníes, convendría lograr una coherencia y una cooperación mayores entre las diferentes iniciativas nacionales.

Discriminación por razones de nacionalidad y situación de los trabajadores migrantes

129. La discriminación por razón de nacionalidad es una de las vertientes de la discriminación múltiple que a menudo sufren los trabajadores migrantes. En muchas circunstancias resulta, en efecto, difícil determinar si el trato discriminatorio que ha de aguantar un trabajador migrante se debe exclusivamente a su nacionalidad real o supuesta, a motivos raciales, étnicos, religiosos u otros rasgos visibles, o a una combinación de todos estos factores.

130. Los instrumentos internacionales y regionales sobre derechos humanos contienen cláusulas abiertas y no discriminatorias que cabe ampliar para prohibir las distinciones injustificadas entre las personas por razón de su nacionalidad⁸⁴. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado que, si bien el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, 1950⁸⁵, no hace referencia explícita a la nacionalidad como motivo de discriminación, sí prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad. El Tribunal ha resuelto que es ilegal denegar las prestaciones de seguridad social a los migrantes únicamente so pretexto de que ostentan una nacionalidad extranjera, y señaló que deben aducirse razones de mucho peso para que el Tribunal estime que una diferencia de trato basada sólo en la nacionalidad es compatible con la Convención⁸⁶.

131. Según el Comité de Derechos Humanos, que es el órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, excluir la elección de un ciudadano extranjero empleado legalmente al comité de empresa de una sociedad privada so pretexto de que no es ciudadano del país considerado, o de que su territorio no forma parte del Espacio Económico Europeo (EEE), constituye un acto de discriminación ilegal por razón de nacionalidad. Ningún elemento de las funciones que desempeñan los miembros de los comités de empresa (como fomentar los intereses del personal y supervisar el cumplimiento de las condiciones de trabajo) justifica de manera razonable que

84. Por ejemplo, artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, y artículos 2, 1), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, y artículo 2 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981.

85. El artículo 14 no es autónomo y debe interpretarse juntamente con otras disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos. Sin embargo, también se ha incorporado una cláusula autónoma de no discriminación al Protocolo núm. 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos, 2000 (artículo 1), que el 15 de octubre de 2010 fue ratificado por 18 Estados miembros del Consejo de Europa.

86. *Gaygusuz contra Austria*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 16 de septiembre de 1996, párrafo 42; *Koua Poirrez contra Francia*, sentencia de 30 de diciembre de 2003, párrafo 46. En ambas sentencias, el artículo 1 del Primer Protocolo Adicional de la Convención de Derechos Humanos, 1952, relativo a la protección de los bienes, se interpretó en el sentido de que ésta abarcara el acceso a las prestaciones de seguridad social para los residentes no nacionales.

pueda establecerse una distinción entre las personas por el mero hecho de que ostenten una nacionalidad distinta⁸⁷.

132. Con arreglo al régimen de libre circulación instaurado en la Unión Europea, la discriminación por razón de nacionalidad entre ciudadanos de Estados miembros de la UE queda expresamente prohibida en virtud del artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁸⁸. Esta disposición también debería invocarse, en principio, para prohibir las diferencias de trato injustificables e ilegales por razón de nacionalidad que se aplican entre distintos grupos de ciudadanos que no pertenecen a la UE, toda vez que engloba asimismo la parte del Tratado relativa al «Espacio de libertad, seguridad y justicia», referente a la formulación y elaboración de las políticas europeas en materia de inmigración y asilo. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que entró en vigor el 1.º de diciembre de 2009, contiene una cláusula abierta de no discriminación y reitera la prohibición de la discriminación por razón de nacionalidad «en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados»⁸⁹.

133. Hoy en día, la migración está relacionada en gran medida con el trabajo y el empleo. De acuerdo con las estimaciones que la OIT realizó en 2010, se calcula que en todo el mundo hay alrededor de 105,4 millones de migrantes económicamente activos (incluidos los refugiados) entre la población total estimada de 214 millones de personas que viven fuera de su país de nacimiento o del que son ciudadanos⁹⁰. Esto equivale a la mayoría de los adultos en edad de trabajar de esta población y, junto con las personas a su cargo, quizás el 90 por ciento de la población «migrante» mundial. Los desafíos que han impuesto los cambios económicos, demográficos y tecnológicos hacen indispensable la presencia de trabajadores extranjeros en los países industrializados. El número cada vez mayor de empleos que no se logran cubrir con trabajadores nacionales,

sumado a factores como el envejecimiento de la fuerza de trabajo nacional, hacen necesaria la contratación de trabajadores migrantes⁹¹, lo cual no impide que los trabajadores migrantes se topen con diversas barreras a la hora de acceder a un empleo justo, y esas barreras pueden manifestarse a lo largo de su vida profesional.

Manifestaciones de discriminación en el empleo

134. Las prácticas discriminatorias pueden surgir de la legislación, las políticas o las medidas que se adopten en la práctica. En Italia, por ejemplo, los migrantes no europeos que residen legalmente en el país no tienen derecho a ocupar empleos en el sector público, ni siquiera en el ámbito de la enfermería⁹². Una ley de 2008, relativa a las zonas francas industriales en Madagascar, incluye disposiciones que prevén para los trabajadores migrantes salarios inferiores y menor cobertura de la seguridad social⁹³. Un informe de 2009 del PNUD concluía que, en Tailandia, las políticas relativas a los trabajadores migrantes habían acentuado las diferencias que existían entre éstos y los ciudadanos tailandeses. En ese informe se menciona el Decreto Provincial sobre los Trabajadores Migrantes adoptado en 2006 en Phuket y otras provincias, que obstaculiza la libre circulación y reduce los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes de Myanmar, Camboya y República Democrática Popular Lao⁹⁴.

135. También se ha señalado la existencia de anuncios de empleos discriminatorios en Austria, Alemania y España. En Alemania, por ejemplo, un anuncio pedía expresamente la candidatura de ciudadanos nacionales o de lengua materna alemana⁹⁵.

136. Una vez que han obtenido un empleo, los trabajadores migrantes deben soportar a diario actitudes discriminatorias. En Flandes (Bélgica) por ejemplo, una regla interna de una empresa de piezas de automóviles, donde el 70 por ciento de los trabajadores es de origen extranjero, estipulaba que los trabajadores

87. Comité de Derechos Humanos: Comunicación núm. 965/2000, relativa al caso *Karakurt contra Austria*, 4 de abril de 2002, documento de las Naciones Unidas CCPR/C/74/D/965/2000, párrafo 8.4.

88. Versión refundida del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010, C 115/56, artículo 18.

89. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2000, C 364/13, artículo 21, 1) y 2).

90. OIT: *International labour migration: A rights-based approach*, Ginebra, 2010, pág. 18.

91. P. Taran: *Increasing Equality in Employment*, presentación en la discusión de grupo sobre «The workplace: Addressing racial discrimination & promoting diversity», Conferencia de Examen de Durban, Ginebra, 20 a 24 de abril de 2009, pág. 2.

92. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Annual Report 2010*, Edición de Conferencia, Viena, 2010, pág. 55.

93. Confederación Sindical Internacional: *Internationally recognized core labour standards in Madagascar*, pág. 5.

94. J. Crush y S. Ramachandran: *Xenophobia, international migration and human development*, Human Development Research Paper 2009/47, PNUD, 2009, pág. 31.

95. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Annual Report 2010*, *op. cit.*, pág. 50.

Recuadro 2.12
La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT exhorta a mayor protección para los trabajadores migrantes

Por varios conceptos, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha expresado preocupación ante el riesgo de que cuando la legislación no autoriza a los trabajadores migrantes a cambiar de empleador, éstos puedan quedar expuestos a actos de discriminación y abuso. Además, el temor a las represalias y a la deportación puede disuadir a estos trabajadores de incoar demandas. Así, por ejemplo, en la República de Corea, la Ley de Empleo de los Trabajadores Extranjeros otorga a los trabajadores migrantes la posibilidad de ser trasladados de un empleo a otro solamente en los casos en que se haya anulado el permiso de su empleador para contratar a trabajadores extranjeros. En la ley se dispone que las autoridades están facultadas para anular esos permisos cuando los empleadores vulneran los contratos de trabajo o la legislación laboral. La Comisión ha exhortado al Gobierno de ese país a que adopte medidas a fin de que los trabajadores migrantes gocen de mayor flexibilidad para cambiar de lugar de trabajo para evitar situaciones de discriminación y abuso, y a que vele por que se efectúen las preceptivas inspecciones del trabajo.

En Qatar se exige que cada migrante deseoso de ser admitido o de residir en el país a fin de trabajar tenga un patrocinador, de forma que todo trabajador migrante legalmente vinculado a un patrocinador puede permanecer en el país. Según la Comisión de Derechos Humanos de Qatar, este sistema ha entrañado prácticas arbitrarias de parte de los patrocinadores, como el impago de salarios, la retención de pasaportes, alojamientos inadecuados, jornadas laborales interminables en contra de la voluntad del trabajador, y actos de acoso sexual. La CEACR expresó preocupación ante la posibilidad de que este sistema ofrezca a los patrocinadores ejercer un poder exorbitante sobre los trabajadores migrantes, poder que desemboca en prácticas laborales discriminatorias por razones de raza, sexo, religión y origen nacional. La CEACR también ha pedido información sobre las medidas adoptadas para reformar este sistema de patrocinio y una investigación sobre la medida del impacto discriminatorio que el sistema de patrocinio tiene en los trabajadores migrantes.

Fuentes: CEACR, 2009. Observación individual relativa a la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), por la República de Corea (ratificación: 1998). CEACR, 2009. Observación individual relativa a la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), por Qatar (ratificación: 1976).

que utilizaran en tres ocasiones seguidas otra lengua que no fuera el neerlandés podían ser despedidos. Esta norma se justificaba por presuntas «razones de seguridad» y por la exigencia de «respeto hacia los demás trabajadores»⁹⁶.

Condiciones de trabajo

137. Las condiciones de trabajo injustas que padecen los migrantes se dan tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. En la Unión Europea, los casos registrados de explotación de trabajadores migrantes incluyen alegaciones de acoso, largas jornadas laborales en condiciones insalubres, la denegación de bajas por enfermedad y salarios bajos⁹⁷. En Israel, el salario medio mensual de un trabajador extranjero en el sector de la atención

primaria ascendía en 2007 a 2.200 nuevos sheqalim por seis días de trabajo, es decir, a 1.200 nuevos sheqalim menos que el salario mínimo legal, sin remuneración por las horas extraordinarias⁹⁸.

138. Los trabajadores migrantes también tienen dificultades en conseguir las mismas prestaciones sociales que aquéllas a que tienen derecho los trabajadores nacionales. Algunos países excluyen por completo a los migrantes de los regímenes de seguridad social. Por ejemplo, en muchos países del Consejo de Cooperación del Golfo, sólo se les conceden prestaciones de corto plazo, como programas de atención sanitaria, y se les deniega el acceso a prestaciones transferibles de largo plazo, como las pensiones de vejez. Otros países permiten el acceso de los migrantes a prestaciones de largo plazo, pero deniegan la transferibilidad de las prestaciones entre países, lo cual pone freno a la migración de retorno⁹⁹.

96. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Annual Report 2008*, Viena, 2008, pág. 46. Disponible en: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar08p2_en.pdf, 10 de junio de 2010.

97. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Annual Report 2010, op. cit.*, pág. 56.

98. Información citada en A. Kemp: *Reforming policies on foreign workers in Israel*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers núm. 103, 2010, pág. 25.

99. R. Holzmann, J. Koettl y T. Chernetsky: *Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices*, documento preparado para el Programa de investigación y análisis político de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre de 2005.

Recuadro 2.13
«Migration Nation», la política de Irlanda en materia de migración

En abril de 2008 el Gobierno de Irlanda anunció una nueva política en materia de migración, denominada «Migration Nation» y basada en la integración y en la gestión de la diversidad. La nueva política establece derechos y deberes para los migrantes que residen y trabajan en Irlanda, y que aspiran a convertirse en ciudadanos irlandeses. La política hace hincapié en el importante papel que desempeñan el Gobierno, los órganos estatales y la sociedad en la integración de los trabajadores migrantes. Contempla acciones de diversa índole, como la consignación de fondos del Gobierno para financiar la gestión de la diversidad desde las autoridades locales, así como la promoción de medidas institucionales y legislativas para combatir la explotación y la discriminación de los trabajadores migrantes. Finalmente, ha establecido nuevas estructuras de integración, como la Comisión sobre Integración, encargada de examinar los avances hacia la integración.

Fuente: T. Dobbins: *Irlanda: The occupational promotion of migrant workers*, Observatorio Europeo de Condiciones de Trabajo, 2009, disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0807038s/ie0807039q.htm>.

Medidas destinadas a limitar la migración y a expulsar a los trabajadores migrantes

139. Desde que se inició la crisis, algunos países han adoptado, aunque de modo selectivo, medidas y prácticas para «expulsar» a los trabajadores migrantes. Los gobiernos de Malasia¹⁰⁰ y Singapur, por ejemplo, han adoptado políticas que han alentado a las empresas a despedir a trabajadores extranjeros para poder renovar los contratos de los nacionales. El Gobierno de la República de Corea tomó medidas para reducir el empleo de los trabajadores extranjeros, cuyo número redujo radicalmente de 100.000 a 34.000 entre 2008 y 2009. El cambio de política se produjo tras un ligero aumento del desempleo y el incremento del número de inmigrantes en la fuerza de trabajo registrado en los últimos años¹⁰¹.

140. La actitud es un factor determinante. Cuando los mercados de trabajo atraviesan graves dificultades y existen tensiones sociales crecientes, es importante que las políticas y las declaraciones no estereotipen a los trabajadores migrantes ni los conviertan en chivos expiatorios. Las políticas destinadas a afrontar los problemas del mercado de trabajo no deberían vulnerar el principio de no discriminación ni restar valor al objetivo de conseguir la igualdad. Además, siempre debe tenerse presente lo mucho que los trabajadores migrantes contribuyen al crecimiento y al desarrollo de los países donde trabajan.

Integración frente a asimilación

141. En los últimos años, los gobiernos han realizado progresos considerables en términos de integración de los migrantes en los mercados de trabajo y en la sociedad en general. Algunos países europeos, como Austria, Irlanda, Noruega, Países Bajos y Portugal, han adoptado políticas y medidas de diversa índole en forma de planes de integración nacionales, legislación y estrategias de integración y diversidad.

142. Al propio tiempo, varios países con poblaciones migrantes importantes han entablado entre sí un debate sobre su experiencia respectiva acerca del multiculturalismo y de las políticas adoptadas al respecto. Sin embargo, la complejidad de debate, en que se plantean cuestiones fundamentales como la identidad y los valores, bien podría provocar una deriva de objetivos, desde la integración en el mercado de trabajo hacia la asimilación y la conformidad cultural. Lo esencial es que se respeten los principios fundamentales de no discriminación en el trabajo y que nadie sea objeto de discriminación por razón de su identidad. En una de sus publicaciones, el Instituto de Relaciones Raciales, con sede en el Reino Unido, advierte hoy día cierta tendencia a abandonar los tradicionales indicadores de integración, como la participación en el mercado de trabajo, la cuantía de los ingresos, la desigualdad y la pobreza, los logros educativos y la propiedad de la vivienda, y a utilizar en su lugar indicadores nuevos y menos definidos, relacionados con los valores y la identidad¹⁰². Esta

100. M. Abella y G. Ducanes: *The effect of the global economic crisis on Asian migrant workers and governments' responses*, nota técnica presentada durante el Foro regional de alto nivel sobre las respuestas a la crisis económica y la formulación de políticas coherentes de crecimiento, empleo y trabajo decente en Asia y el Pacífico, Manila, 18-20 de febrero de 2009, pág. 9.

101. M. Fix y otros: *Migration and the global recession: A report commissioned by the BBC World Service*, Migration Policy Institute, 2009, pág. 55.

102. L. Fekete: *Integration, Islamophobia and civil rights in Europe*, Instituto de Relaciones Raciales, Londres, 2008, pág. 57.

tendencia podría desembocar en una discriminación indirecta o involuntaria respecto a determinados colectivos minoritarios.

Xenofobia y violencia

143. La violencia contra los trabajadores migrantes no es un fenómeno nuevo, sino que más bien parece extenderse y hacerse más patente en un número cada vez mayor de países. Los abusos pueden darse tanto en el ciclo del empleo como fuera de él, como lo ha evidenciado una serie de violentos ataques perpetrados contra extranjeros, a sus casas y a sus negocios. Esos incidentes siguen produciéndose pese a las políticas estatales destinadas a prevenirlos y a ponerles coto. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) ha expresado preocupación por el incremento alarmante de la incidencia y gravedad de los actos de violencia racial en Rusia¹⁰³. En Sudáfrica, más de 60 migrantes extranjeros fueron asesinados y más de 10.000 perdieron sus casas en violentos disturbios contra los extranjeros ocurridos en algunas ciudades en 2008. Una de las razones alegadas por los responsables fue que los extranjeros les arrebataban sus empleos¹⁰⁴. En Italia, dos días de disturbios se saldaron con 53 trabajadores migrantes heridos y el traslado de 1.000 migrantes a centros de deportación¹⁰⁵.

Escasa información sobre los derechos

144. El desconocimiento que tienen los migrantes de sus derechos y de las vías de reparación que les otorga la ley en caso de discriminación puede coartar los esfuerzos encaminados a eliminar esta última. Unos estudios realizados por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea han puesto de manifiesto diferencias entre los grupos de migrantes en lo que respecta al conocimiento de sus derechos. En Irlanda, por ejemplo, el 34 por ciento de los migrantes encuestados procedentes de Europa Central y Oriental, y el 57 por ciento de los de origen subsahariano no conocían las leyes en materia de antidiscriminación en el momento de presentar su

candidatura para un puesto de trabajo¹⁰⁶. De otro estudio, dedicado a la situación de los migrantes filipinos, se desprende que éstos eran reticentes a presentar denuncias por temor a sufrir represalias, por falta de confianza en el sistema judicial o por desconocimiento de los cauces judiciales disponibles para recabar la tutela de sus derechos¹⁰⁷.

145. El «derecho a disponer de información exacta» de los trabajadores migrantes tiene reconocimiento internacional desde que se adoptaron el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y la Convención internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990. La obligación de facilitar información eficaz, exacta y oportuna debe formar parte integrante de la aplicación y el cumplimiento de la legislación contra la discriminación.

Avances jurídicos y medidas proactivas

146. Desde 2006 se han ratificado varios convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes: Albania, Armenia, Filipinas, Kirguistán, Montenegro, República de Moldova y Tayikistán ratificaron el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y Albania, Armenia, Filipinas, Montenegro y Tayikistán, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).

147. Varios países han adoptado planes de acción nacionales explícitos y completos para combatir el racismo y la xenofobia. Entre ellos, Finlandia e Irlanda han adoptado planes cimentados en amplias consultas entre gobiernos, interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil.

148. En 2009 Bahrein adoptó la reforma coadyuvante más radical de la región, en cuya virtud se permite a los trabajadores migrantes cambiar de empleo sin el previo consentimiento de su empleador y sin existir alegatos de impago salarial o abusos. La reforma permite a los trabajadores migrantes cambiar de empleo siempre y cuando respeten el plazo de preaviso legal y les concede un período de indulgencia de 30 días de permanencia legal en el país

103. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR): Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/RUS/CO/19, agosto de 2008, págs. 5 y 6.

104. I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, Ginebra, OIT, 2009, pág. 37.

105. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: «UN experts urge Italian authorities to curb xenophobic attitude towards migrant workers», comunicado de prensa, 12 de enero de 2010.

106. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Rights awareness and equality bodies: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU III*, EU-MIDIS Data in Focus Report 03, Viena, 2010, pág. 5.

107. Naciones Unidas: Informe del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, noveno y décimo período de sesiones, Asamblea General, 2009, A/64/48, pág. 33.

Recuadro 2.14
Acuerdo sindical modelo sobre los derechos de los trabajadores migrantes

En mayo de 2009 se suscribieron en Colombo (Sri Lanka) tres acuerdos bilaterales de cooperación independientes sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. Los firmaron los líderes de tres centrales sindicales nacionales de Sri Lanka y sus homólogos de Bahrein, Jordania y Kuwait. Estos acuerdos radicaban en un «acuerdo sindical modelo sobre los derechos de los trabajadores migrantes», elaborado por la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT y movimientos sindicales internacionales.

Las partes firmantes se comprometían a promover la ratificación y el respeto del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), a luchar activamente contra el racismo y la xenofobia en la sociedad, y a combatir la discriminación y la propaganda engañosa, tanto en los países de origen como de destino de los trabajadores migrantes. En el acuerdo se destaca que para paliar la situación de los trabajadores migrantes deberían aplicarse los principios de la solidaridad sindical internacional, la justicia social, la igualdad de trato, la igualdad de oportunidades y la igualdad de género.

Desde entonces el modelo ha servido en acuerdos bilaterales y multilaterales en Asia y África, y ha sido promovido en una reunión de la organización regional de la CSI de las Américas (CSA) en diciembre de 2009.

Recuadro 2.15
Nueva Zelanda ayuda a los trabajadores migrantes a integrarse en el mercado laboral

La School of Linguistics and Applied Language Studies de Nueva Zelanda ayuda a los migrantes a adquirir aptitudes de comunicación adecuadas en el lugar de trabajo y a adquirir experiencia profesional. Este curso de comunicación en el lugar de trabajo para migrantes cualificados beneficia a la comunidad y a los lugares de trabajo de Nueva Zelanda al garantizar la incorporación rápida y fructuosa de los migrantes a un empleo productivo. Un análisis de rentabilidad ha revelado que el programa devuelve a la economía de Nueva Zelanda 98 dólares neozelandeses por cada dólar gastado. Según las estimaciones más prudentes, en 2009 se registró una mejora de la productividad de 30.000 dólares por graduado y por año de empleo. El programa también fue aplaudido por el Comité de Derechos de Nueva Zelanda.

Fuente: Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda: Informe de Relaciones Raciales, 2009.

mientras buscan otra colocación. Sin embargo, los trabajadores domésticos no pueden beneficiarse de estos cambios positivos¹⁰⁸.

149. En Francia, la compañía de ferrocarriles SNCF anunció que buscaba solicitantes de empleo procedentes de barrios poblados por habitantes con ingresos bajos, principalmente inmigrantes, y el Ministro de Defensa comunicó un plan de acción para propiciar la entrada de jóvenes de la clase trabajadora, incluidos los de origen migrante, en las academias militares. En Alemania, el Ministro de Educación del *land* del Rin del Norte-Westfalia adoptó una política articulada en una serie de medidas de información y promoción destinadas a aumentar los efectivos del personal docente de origen migrante¹⁰⁹.

150. El grupo de empleadores Business in the Community (BITC), de Irlanda del Norte, ha elaborado en consulta con las empresas un código de

prácticas voluntario sobre el empleo de trabajadores migrantes/personal extranjero. Cuarenta empresas lo han firmado, entre ellas las que emplean a la inmensa mayoría de los trabajadores migrantes en Irlanda del Norte. Su compromiso se basa en el convencimiento de que tienen la responsabilidad social de tratar bien a las personas. Si bien el código no es de obligado cumplimiento, tiene claramente por objeto fortalecer las prácticas óptimas y dar pautas para el empleo de los trabajadores migrantes¹¹⁰.

Políticas sobre diversidad

151. En el lugar de trabajo, las «políticas sobre diversidad» brindan una perspectiva prometedora para la lucha contra la discriminación. Recientemente, muchas empresas han pasado a considerar la diversificación de su fuerza de trabajo como una ventaja

108. Decisión núm. 79, 2009, sobre la movilidad de los trabajadores extranjeros de un empleador a otro.

109. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Annual Report 2008*, Viena, 2008, pág. 54.

110. Información basada en datos disponibles en la página del BITC: <http://www.bitc.org.uk/>.

Recuadro 2.16
La nueva política de Suecia en materia de migración laboral

En diciembre de 2008 Suecia introdujo en la política de migración laboral unas reformas que abrieron de modo significativo las posibilidades para contratar personal del extranjero. El principal cambio afectó al proceso de tramitación de las solicitudes de los empleadores. Para contratar extranjeros, éstos siguen obligados a publicar primero la vacante correspondiente en el país y en EURES, que es el portal europeo de la movilidad profesional del Espacio Económico Europeo (EEE). La diferencia reside en que con la nueva política, los sindicatos suecos ya no pueden vetar estas solicitudes y en que el Consejo Sueco del Mercado de Trabajo ya no tiene necesidad de invocar «escasez de personal disponible» para contratar a extranjeros. Así, se han ampliado las posibilidades de contratación para puestos que requieren pocas cualificaciones. Al sindicato interesado se le brinda ciertamente la oportunidad de examinar la oferta y de opinar sobre si el salario, la protección en términos de cargas sociales y otras condiciones de empleo se ajustan al convenio colectivo o a la práctica correspondiente al puesto o al sector, pero no de denegar la solicitud. La comprobación de que el puesto se ha anunciado es responsabilidad del Consejo de Inmigración de Suecia, y no ya del servicio público de empleo, lo cual acelera el proceso. Suecia ha creado asimismo una lista de ocupaciones donde se registra escasez de personal y para cuyo desempeño los trabajadores extranjeros que se hallan en territorio sueco con visado pueden obtener un permiso de trabajo sin necesidad de regresar antes a su país de origen. Con esta lista se pretende facilitar la asistencia de los trabajadores extranjeros a las entrevistas de trabajo y, si se les ofrece un empleo, su incorporación al mismo lo antes posible, sin que ello entrañe gastos adicionales. A los migrantes que son admitidos en el país se les conceden los mismos derechos que a los trabajadores nacionales, incluso a percibir todas las prestaciones sociales. Se permite la reunificación familiar inmediata (los miembros de la familia pueden acompañar al trabajador y, si el permiso de trabajo tiene una vigencia mínima de seis meses, también se les garantiza acceso al mercado de trabajo). Los inmigrantes sin empleo que son titulares de un permiso de trabajo disponen de tres meses (a partir de la fecha en que se inicie el desempleo) para encontrar una nueva ocupación. Los estudiantes extranjeros también pueden cambiar de estatus y obtener un permiso de trabajo.

Fuente: OCDE: *Perspectivas de la migración internacional 2009*.

Recuadro 2.17
Cartas de la diversidad

En 2009, España se sumó a países como Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Suecia en la aplicación de una «carta de la diversidad». Las cartas de la diversidad son una de las últimas iniciativas destinadas a promover la diversidad en la fuerza de trabajo. Mediante la adhesión voluntaria a una de estas cartas, las empresas se comprometen a promover y cumplir los principios fundamentales de igualdad y respeto del derecho de inclusión de todas las personas en el lugar de trabajo a través de la aplicación de políticas específicas, destinadas a potenciar entornos de trabajo integradores y exentos de prejuicios y discriminación contra grupos minoritarios.

Fuente: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, Cartas de la Diversidad. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=915&langId=es>; e Instituto Europeo para la Gestión de la Diversidad, Carta de la Diversidad. Disponible en: <http://www.iegd.org/spanish800/diversidad.htm>, 9 de noviembre de 2010.

competitiva y una oportunidad de negocio. Una fuerza de trabajo visiblemente diversa permite a las empresas entrar en mercados nuevos y distintos. Además, la responsabilidad social de las empresas (RSE) desempeña un papel importante en un número cada vez mayor de empresas, así como en la asignación de proyectos por parte de los gobiernos, instituciones internacionales y empresas multinacionales en el tramo inferior de la cadena de suministro. En el plano nacional también pueden obtenerse beneficios. La diversidad en el lugar de trabajo puede ser

sinónimo de mayor cohesión social, de beneficios en materia de bienestar social y productividad, y significar menos casos de marginación y exclusión de algunos colectivos de la población.

152. Otra ventaja potencial que supone la diversificación es el aumento de la innovación. Las empresas necesitan adaptarse a unos entornos cada vez más dinámicos, particularmente de resultados de la globalización económica. Una fuerza de trabajo plural aporta una visión y una gama de ideas más amplias, que pueden coadyuvar a la flexibilidad y

la adaptación. En un estudio llevado a cabo por el Panel de Consulta de las Empresas Europeas (EBTP) se observó que, hoy día, cada vez más empresas reconocen el vínculo existente entre la diversidad y la innovación. El 63 por ciento de las empresas que participaron en el estudio de 2008 reconocen dicho vínculo, frente al 26 por ciento registrado en 2005¹¹¹.

Discriminación por motivos de religión

Visibilidad creciente de la discriminación religiosa

153. En los cuatro últimos años parece haber aumentado el número de mujeres y hombres objeto de discriminación religiosa. Cuando es sistémico, este tipo de discriminación suele no limitarse al empleo ni a la ocupación, pues afecta a todos los aspectos de la vida. En la presente sección no se contemplarán dichas situaciones, en las que se han experimentado relativamente pocos cambios, pero sí se examinará la tendencia, observada en los últimos años, a mayor discriminación religiosa en el empleo, la cual agrava las inquietudes que ya de por sí suscita la migración laboral en un contexto de inseguridad social y económica. Poco se ha hecho por aliviar estos temores y combatir estas actitudes discriminatorias.

154. También se ha observado un aumento generalizado del número de casos de discriminación religiosa comunicados a las instancias nacionales encargadas de propugnar la igualdad. En los Estados Unidos, la EEOC observó un aumento del número de acciones judiciales por discriminación religiosa, que pasó de 2.880 en 2007 a 3.386 en 2009¹¹². En Francia el número de acciones incoadas por este concepto ante la HALDE aumentó de 79, registradas en 2007, a 303 en 2009¹¹³. Un estudio reciente realizado por el Departamento de Trabajo y Pensiones del Reino Unido revela que los colectivos musulmanes se encuentran en posición de desventaja en el empleo, con independencia del grupo étnico al que pertenezcan¹¹⁴. En 2009, la Encuesta de la Unión

Europea sobre minorías y discriminación realizada en 14 Estados miembros recogió una incidencia pronunciada de la discriminación en dicho colectivo de la población¹¹⁵.

Práctica de la religión en el lugar de trabajo

155. Muchos países disponen de leyes específicas que protegen la práctica de las creencias religiosas en el lugar de trabajo. En algunos países, como el Canadá¹¹⁶, Estados Unidos¹¹⁷, Nueva Zelanda¹¹⁸ y Perú¹¹⁹, los empleadores están obligados a dar acomodo a las prácticas y las creencias religiosas de sus empleados. En algunos países europeos, incluida Alemania, Bélgica, Dinamarca e Italia, la práctica de la religión está protegida por disposiciones que prohíben la discriminación. No obstante, en otros países, como México y Turquía, los empleadores no tienen la obligación de otorgar facilidades a los trabajadores para la práctica religiosa, y pueden decidir si conceden o no tiempo libre para la oración o permiso para llevar vestimenta religiosa¹²⁰.

Libertad de no revelar la religión que se profesa

156. El derecho a no ser discriminado por razones religiosas tiene por corolario el de no revelar a los empleadores o a las autoridades la religión que uno profesa. El acceso al empleo puede verse obstaculizado cuando se obliga a los solicitantes de empleo a revelar su religión. Si se tienen en cuenta consideraciones religiosas a la hora de resolver sobre promociones, pagos, retenciones u otras decisiones relacionadas con el empleo, algunos trabajadores pueden encontrarse en situación de desventaja e incluso ser estigmatizados. En Europa se observaron en fechas recientes avances jurisprudenciales que protegen el derecho a no revelar la religión que se profesa. Por ejemplo, en el caso *Alexandridis c. Grecia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió que Grecia violaba el principio de libertad

111. Comisión Europea: *Diversity management in 2008: Research with the European Business Test Panel*, Bruselas, 2008, pág. 4.

112. EEOC. Información disponible en <http://www.eeoc.gov/eeoc/statistics/enforcement/religion.cfm>, 21 de enero de 2011.

113. HALDE, *op. cit.*, pág. 15.

114. R. Berthoud y M. Blekesaune: *Persistent employment disadvantage*, Department for Work and Pensions and the Equalities Review, 2007.

115. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: Informe «Data in Focus»: Muslims, 2009*.

116. Ley sobre los Derechos Humanos y Ley sobre la Igualdad en el Empleo del Canadá.

117. Ley sobre los Derechos Civiles de 1964, título VII (véase el Manual de aplicación de la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo de los Estados Unidos (EEOC)).

118. Ley sobre los Derechos Humanos de Nueva Zelanda, artículo 28, 3).

119. A. Bronstein: *Derecho internacional y comparado del trabajo: Desafíos actuales*, Ginebra, OIT y Plaza y Valdés Editores, 2010, pág. 180.

120. Información extraída de Ius Laboris: *Religious Discrimination in the Workplace*, enero de 2010.

Recuadro 2.18
Práctica discriminatoria en la República Democrática Popular Lao
en el acceso a los partidos políticos y a la función pública

Según la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a las minorías religiosas en la República Democrática Popular Lao se las disuade de afiliarse al único partido del Estado.

A los cristianos, por ejemplo, se les solicita que firmen una declaración en la que renuncian a su fe. La Relatora señala asimismo que dicha práctica impide a las minorías religiosas el acceso a la función pública, y se dificultan su ascenso y su participación efectiva en la toma de decisiones.

Fuente: Informe de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, A/HRC/13/40/Add.4, 2010.

religiosa al obligar a los abogados recién licenciados a revelar su religión para poder colegiarse. En 2010 el mismo tribunal declaró que el hecho de que Turquía incluyese en los carnés de identidad una casilla para indicar la religión, que los titulares podían dejar en blanco, constituía una violación del artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹²¹.

Gestionar los lugares de trabajo donde hay diversidad religiosa

157. Si bien debería respetarse el derecho a no revelar las propias creencias, existen muchas situaciones en las que los trabajadores desean ejercer los derechos que ostentan para practicar su fe. Algunos órganos encargados de la protección de la igualdad facilitan orientación al respecto. En 2009, la EEOC de los Estados Unidos publicó la sección 12 de su manual de aplicación por la que se refunden la jurisprudencia nacional y los dictámenes de la propia Comisión sobre el particular¹²². Además del manual de aplicación, la EEOC ha publicado una guía de «prácticas óptimas» en que se presta asesoramiento tanto a los empleadores como a los trabajadores sobre la cuestión de la religión en el lugar de trabajo.

158. En dicha guía se señala que es esencial definir con claridad y aplicar con coherencia las políticas sobre tiempo libre destinado a las prácticas religiosas. Se aconseja asimismo a los trabajadores que informen de sus prácticas religiosas al iniciar la relación de

trabajo, de modo que pueda preverse con antelación suficiente el tiempo libre necesario a tal efecto. Se destaca finalmente que un diálogo continuado puede contribuir en gran medida a limitar las dificultades eventuales.

159. Del mismo modo, la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos del Reino Unido ha publicado para empleadores y trabajadores una serie de guías explicativas de la Ley sobre Igualdad, de 2010¹²³. Las pautas correspondientes se refieren a los códigos de vestimenta, con hincapié en la necesidad de ofrecer una justificación objetiva para su aplicación¹²⁴. Las pautas explican que la Ley sobre Igualdad no exige prever ajustes razonables para la práctica religiosa, pero que si un empleador concediese el tiempo libre para la práctica religiosa a algunos trabajadores, deberá concederlo también a los trabajadores de todas las demás religiones¹²⁵.

160. En 2009, la organización francesa de empleadores IMS *Entreprendre pour la Cité* publicó una guía para gestionar la diversidad religiosa en el lugar de trabajo. Ésta empieza por una presentación del marco jurídico francés en materia de discriminación religiosa en el lugar de trabajo, y pasa a explicar las restricciones de dieta de diversas religiones, antes de facilitar un calendario de los días festivos de los distintos credos y la descripción de varios tipos de vestimentas religiosas. La guía de referencia rápida ayuda a los empleadores a entender determinadas prácticas y restricciones religiosas, así como a gestionar eficazmente un lugar de trabajo heterogéneo¹²⁶.

121. Tribunal Europeo de Derechos Humanos: *Alexandridis contra Grecia*, Causa núm. 19516/2006, comunicado de prensa del 21 de febrero de 2008; y *Sinan Isik contra Turquía*, Causa núm. 21924/2005, comunicado de prensa del 2 de febrero de 2010.

122. EEOC: Directives Transmittal núm. 915003, 22 de julio de 2008, sobre la sección 12 del nuevo Manual de aplicación sobre discriminación religiosa.

123. Comisión de Igualdad y Derechos Humanos: Descarga de las orientaciones sobre la Ley sobre Igualdad, disponible en <http://equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/equality-act-2010-guidance>, 21 de enero de 2011.

124. Comisión de Igualdad y Derechos Humanos: «What equality law means for you as an employer: Managing workers», vol. 5 de 7, julio de 2010, pág. 22.

125. Comisión de Igualdad y Derechos Humanos: «What equality law means for you as an employer: Working hours, flexible working and time off», vol. 2 de 7, julio de 2010, pág. 30.

126. IMS *Entreprendre pour la Cité*: *Gérer la diversité religieuse*, Guide pratique, marzo de 2009.

Recuadro 2.19**Discriminación múltiple: discriminación motivada por las ideas políticas y discriminación religiosa**

Las demandas por discriminación política suelen presentarse conjuntamente con las de discriminación religiosa, y constituyen una forma de discriminación múltiple. En el caso de *Andrews y otros c. WA McDonald* (auditor del gobierno local), el único de los tres registrados en Irlanda del Norte que fueron examinados y para el que se admitió a trámite el recurso de apelación, el juez declaró en sus observaciones finales:

Por las razones expuestas a continuación, considero un hecho que la decisión de nombrar al Sr. Connor Director Ejecutivo obedeció a consideraciones improcedentes: creencias religiosas o ideas políticas reales o percibidas. Existen pruebas claras de que las votaciones fueron partidistas. Como se indicó supra, ninguno de los miembros presuntamente protestantes y/o sindicalistas votó por el Sr. McSorley en la última vuelta de los comicios celebrados el 3 de febrero de 2000. En cambio, sí votaron por el Sr. Connor en la tercera vuelta (la vuelta final) de la votación.

Recuadro 2.20**Discriminación política y antisindical en Fiji**

En 2010, el Comité de Libertad Sindical examinó el caso del despido, en 2008, por el Gobierno de Fiji de un director de escuela que también ocupaba el cargo de presidente de la Asociación de Docentes (FTA). Tras pronunciar su discurso de inicio del Movimiento para la Democracia en la sede de la FTA, ese director de escuela vio resuelto su contrato de trabajo por el Gobierno, que además le acusaba de tres cargos de infracción del Código de Conducta de la Función Pública de Fiji en virtud de la Ley de la Función Pública. El Gobierno alegó que el despido estaba justificado, puesto que el Código de Conducta estipulaba que la participación en actividades políticas no estaba permitida a menos que así lo autorizase el Secretario para la Función Pública. Por su parte, el Comité de Libertad Sindical observó en sus conclusiones que los trabajadores y dirigentes sindicales gozaban de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical, como el despido, el descenso de grado, el traslado y otras medidas perjudiciales. También observó que los dirigentes sindicales debían estar protegidos contra el despido de forma que se garantizase el derecho de las organizaciones de trabajadores a elegir a sus representantes con plena libertad. El Comité concluyó a grandes rasgos que a las organizaciones sindicales no se les podía prohibir la acción política, puesto que existía un terreno común entre los intereses de los sindicatos y las políticas gubernamentales. Además, debía garantizarse el derecho a la libertad de expresión a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, a fin de que pudiesen ejercer los derechos de libertad sindical y de asociación. Al ser los gobiernos responsables de prevenir todo acto de discriminación antisindical, y al haberse limitado el director de la escuela a expresar opiniones en el marco de un discurso protegido al margen de su relación de trabajo, el Comité instó en este caso al Gobierno a que tomase las medidas necesarias para asegurar la reincorporación del presidente de la Asociación de Docentes de Fiji al puesto que ocupaba.

Fuente: OIT: *Informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 309.ª reunión, noviembre de 2010, documento GB.309/8, párrafos 523 a 558.

Discriminación por razón de ideas políticas

161. La protección contra la discriminación basada en las ideas políticas suele referirse a las actividades de las personas que se oponen a los principios políticos establecidos, o que simplemente delatan opiniones distintas¹²⁷. Este derecho está inextricablemente vinculado a la protección de la libertad de expresión, que incluye la de la expresión de las ideas políticas, de modo que las personas o grupos puedan influir en las decisiones políticas, económicas y sociales.

162. El Gallup International Millennium Survey observa que la discriminación política persiste en todo el mundo, junto a unos niveles cada vez más elevados de discriminación por razones de sexo y raza. La mayoría de las demandas formalmente incoadas versan al parecer sobre la afiliación política y el favoritismo a la hora de la contratación y del despido. Puede darse en casos individuales o de manera más sistemática. En ocasiones, los casos individuales relacionados con el acceso al empleo o la terminación de la relación de trabajo son difíciles de probar. No

127. OIT: *Igualdad en el empleo y la ocupación*, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 75.ª reunión, Ginebra, 1988, párrafo 57.

obstante, algunas leyes, como la Ley de Investigación de Antecedentes de la República Checa, de 1991, aún vigente en 2009, exigen a los solicitantes de empleo determinados requisitos políticos a fin de acceder a ciertos empleos y ocupaciones en la función pública¹²⁸.

163. En algunos partidos políticos, el apoyo y la afiliación están estrechamente ligados a consideraciones como la identidad étnica, lingüística o religiosa. La discriminación basada en las ideas políticas puede coincidir entonces con estos otros motivos. Un ejemplo lo constituye un caso llevado ante un tribunal de apelación en Irlanda del Norte (véase el recuadro 2.19).

164. La discriminación por ideas políticas también puede coexistir con la discriminación antisindical. En esos casos, suele acusarse a los sindicalistas de participar en actividades políticas inaceptables. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha tramitado varios casos en los que los gobiernos observaron que los trabajadores y sus representantes participaban en actividades políticas ilegales, cuando en realidad se limitaban a ejercer sus derechos sindicales legítimos.

Medidas legislativas

165. Muchos países se han dotado de una legislación que prohíbe la discriminación basada en las ideas políticas. Muchas de sus disposiciones versan sobre las ideas o convicciones políticas, mientras que otras se refieren a la afiliación política. En el Canadá, por ejemplo, las convicciones políticas se definen como la creencia en los principios de un partido político registrado, que se manifiesta por la afiliación o contribución al mismo, o bien por la participación activa y abierta en sus filas¹²⁹. En Croacia, la Ley sobre Discriminación, de mayo de 2009, prevé la protección y la promoción de la igualdad como valor máspreciado del orden constitucional de Croacia, al tiempo que regula la protección contra la discriminación por motivos políticos y otras convicciones¹³⁰.

166. En Mauricio, la Ley para la Igualdad de Oportunidades, de 2008, prohíbe la discriminación

por razón de ideas políticas, aunque reconoce la validez de la consideración de las afinidades políticas en el nombramiento de los asesores ministeriales y de los miembros del personal de un partido político. En Serbia, el artículo 25 de la Ley sobre la Prohibición de la Discriminación, de 2009, condena la discriminación contra una persona o grupo de personas por razón de sus ideas políticas, o bien por su afiliación o no pertenencia a un partido político o sindicato¹³¹.

Discriminación por razón del origen social

167. El problema de la discriminación por motivos de origen social se plantea cuando la pertenencia de una persona a una clase, categoría socioprofesional o casta condiciona su situación laboral o influye en ella, ya sea prohibiéndosele ocupar ciertos cargos o desempeñar determinadas funciones, ya sea reservándosele sólo determinados empleos. Si bien en la actualidad esas situaciones se manifiestan rara vez de manera tan pronunciada, los prejuicios y las preferencias fundadas en el origen social pueden perdurar incluso después de desaparecer las estratificaciones sociales rígidas. Incluso en las sociedades abiertas, donde la movilidad social es habitual, existe una serie de fenómenos que impiden la igualdad de oportunidades para determinadas categorías sociales, pese a las medidas adoptadas para aumentar la movilidad y las oportunidades¹³².

Discriminación por razón de pertenencia a una casta determinada

168. Donde más generalizada está la discriminación por motivos de pertenencia a una casta determinada es entre la población dalit en el Asia Meridional. Este tipo de discriminación se traduce en la limitación del acceso a determinados tipos de trabajo y en diferencias salariales respecto de otros colectivos de la población¹³³. También existen diferencias considerables entre castas en lo que se refiere a los logros en materia de educación¹³⁴.

128. Ley del 4 de octubre de 1991, por la que se añaden requisitos para poder acceder a determinados puestos en los órganos y organizaciones públicos de la República Federativa Checa y Eslovaca, la República Checa y la República Eslovaca.

129. Ley sobre los Derechos Humanos, capítulo H-12.

130. Ley contra la Discriminación, 2009.

131. Ministerio de Trabajo y Política Social de la República de Serbia/PNUD: *Law on the Prohibition of Discrimination*, traducción no oficial al inglés, solicitada por la Oficina de país del PNUD en Serbia en cumplimiento del proyecto «Apoyo a la aplicación de las leyes antidiscriminatorias y a la mediación en Serbia». Disponible en la base NATLEX de la OIT.

132. OIT: *Igualdad en el empleo y la ocupación*, Estudio General, 1988, capítulo I: Ámbito de aplicación personal, definición y criterios de discriminación.

133. OIT: *Discrimination at Work in Asia*, DECLARATION fact sheet, 2007.

134. T. Ito: «Caste discrimination and transaction costs in the labor market: Evidence from rural North India», *Journal of Development Economics* 88, 2009, págs. 292 a 300.

169. En 2008, el Ministerio de Finanzas de Nepal reconoció la discriminación cultural y económica que sufrían los dalit y los madeshis¹³⁵. Mientras trabajaban, los dalit debían mantenerse, al menos en las zonas rurales, a cierta distancia física de los trabajadores de castas superiores; los dos grupos no podían comer de la misma fuente ni beber agua de la misma jarra para evitar «contagios»¹³⁶. La percepción social sobre determinadas castas limita sus oportunidades de empleo y somete a los miembros de las mismas a situaciones humillantes en la vida cotidiana y en el trabajo.

170. Un estudio realizado *in situ* y dirigido por el Indian Institute of Dalit Studies demostró que existía discriminación en las prácticas de contratación en el sector privado de la India contra las personas de castas bajas. La posibilidad de que un solicitante cualificado que tuviera un apellido dalit fuera convocado a una entrevista laboral era dos tercios de la de un solicitante hindú de casta alta. Un musulmán con las mismas cualificaciones tenía un tercio de las probabilidades de un solicitante hindú de casta alta de ser convocado a una entrevista de trabajo¹³⁷.

171. Aunque en Bangladesh no existe un sistema formal de castas, las personas que sólo pueden trabajar en determinadas ocupaciones y suelen vivir en condiciones de pobreza extrema en zonas aisladas sufren un trato similar a las que pertenecen a las castas de los intocables¹³⁸. Entre otros ejemplos de grupos específicos que reúnen estas características valga destacar a los mymal, que son pescadores, los kulies, que suelen dedicarse a la jardinería, y los bedes, que acostumbran a trabajar como encantadores de serpientes¹³⁹.

Avances en materia de legislación y de política

172. La India ha instaurado diversos programas y sistemas, por ejemplo de becas, préstamos y subvenciones, destinados a mejorar el nivel educativo y la situación económica de las castas desfavorecidas.

Existe un nuevo plan quinquenal (2007-2012) destinado a erradicar la discriminación por motivos de origen social. En él se reconocen, además, la importancia de que exista una legislación completa que proteja los derechos a la educación y al empleo, así como la posibilidad de aplicar medidas de discriminación positiva en el sector privado. El país también ha adoptado en el sector público, para contribuir a eliminar la discriminación, un sistema de cupos para las personas pertenecientes a las castas desfavorecidas. Se ha elaborado asimismo un régimen de empleo por cuenta propia destinado a propiciar la readaptación de las personas dedicadas a la recolección manual de desperdicios, a fin de suprimir los condicionamientos según los cuales determinadas castas deben realizar determinados trabajos de baja categoría¹⁴⁰.

173. Otro colectivo que sufre un trato diferenciado por razón de su origen social es el de las personas que proceden de las comunidades rurales. Durante los cuatro últimos años se han aplicado en China leyes destinadas a mejorar la situación de los trabajadores migrantes nacionales pero procedentes de zonas rurales. La Ley sobre la Promoción del Empleo, de enero de 2008, se promulgó para poner coto a la discriminación contra los trabajadores migrantes internos. En ella se prevé por vez primera que los trabajadores migrantes rurales deberán gozar de los mismos derechos al empleo que los trabajadores de las ciudades, y que también los trabajadores que han permanecido en la ciudad durante más de seis meses tendrán el derecho de gozar de las prestaciones y los servicios de desempleo de la administración local¹⁴¹.

Discriminación por razón del estado serológico con respecto al VIH

174. Según el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), en 2009 había en el mundo unos 33,3 millones de personas con el VIH y el sida, y cada año resultaban

135. Ministerio de Finanzas: Discurso sobre el presupuesto del ejercicio económico 2008-2009, pronunciado ante el Parlamento el 19 de septiembre de 2008, pág. 5.

136. OIT: *Dalit and labour in Nepal: Discrimination and forced labour*, OIT, Nepal, 2005, pág. 41.

137. S. Thorat, P. Attewell y F. F. Rizvi: *Urban labour market discrimination*, Indian Institute of Dalit Studies, Working Paper Series vol. III, núm. 1, 2009, pág. 1.

138. División de Economía General del Gobierno de la República Popular de Bangladesh: *Bangladesh: Unlocking the potential – National Strategy for Accelerated Poverty Re-education*, 16 de octubre de 2005, pág. 160.

139. *Ibid.*

140. OIT: Información citada en la observación individual de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) publicada en 2010, relativa a la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), por la India (ratificación: 1960).

141. Confederación Sindical Internacional: *Internationally recognised core labour standards in the People's Republic of China*, Informe para los exámenes de las políticas comerciales de la República Popular China del Consejo General de la OMC, Resumen ejecutivo, Ginebra, 21 y 23 de mayo de 2008, pág. 12.

Recuadro 2.21
¿Por qué contratar a alguien que es seropositivo?

Un estudio realizado por el PNUD en 2008 en Estonia, Georgia, Federación de Rusia, Ucrania y Uzbekistán concluyó que los participantes infectados con el VIH o que ya tienen el sida son muy sensibles a la posibilidad de ser objeto de discriminación en el lugar de trabajo. Casi todos ellos afirmaron que les resultaría imposible obtener un empleo si revelasen su estado serológico durante el proceso de solicitud del puesto. Muchos participantes no se atrevían a buscar un empleo por miedo al rechazo, y se resignaban al desempleo o a trabajar en el sector informal. Una mujer infectada con el VIH y que tiene buenas cualificaciones declaró que su situación le impediría ser contratada o la relegaría a desempeñar tareas manuales mal remuneradas. Los empleadores que participaron en el estudio señalaron que, entre un solicitante seropositivo y otro que no lo fuese, se decantaban por contratar a la persona no infectada. Un empleador georgiano preguntó «¿Por qué debería yo contratar a una persona seropositiva, con el gasto suplementario que ello podría suponerme, si puedo contratar a otra persona?» Ante este tipo de discriminación, muchas personas que viven con el VIH confesaron que ocultarían su situación, presentarían documentación falsificada sobre su estado de salud cuando se la solicitase un empleador, y serían incluso capaces de recurrir al soborno para no dar a conocer su estado.

Fuente: OIT, SIDA y PNUD (Centro Regional de Bratislava): *Living with HIV in Eastern Europe and the CIS: The Human Cost of Social Exclusion*, Bratislava, 2008.

infectadas en promedio 2,6 millones de personas más¹⁴². La mayoría de las personas en edad de trabajar que viven con el VIH (90 por ciento) tiene algún tipo de empleo¹⁴³.

Marginación de las personas que viven con el VIH y el sida

175. La estigmatización y la discriminación contra las personas que viven con el VIH son cuestiones esenciales y directamente relacionadas con los derechos humanos y el desarrollo, además de tener un efecto directo en el lugar de trabajo. La discriminación por razón del estado serológico real o supuesto con respecto al VIH puede impedir a los trabajadores acceder a un empleo u ocasionar la pérdida de su medio de subsistencia. La discriminación también disuade a las personas de recurrir a medidas de prevención como las pruebas voluntarias de detección del VIH, así como a los tratamientos y servicios de atención y apoyo necesarios para frenar la propagación de la pandemia y mitigar su impacto¹⁴⁴.

176. En la India, por ejemplo, se suele denegar el empleo en el momento de la contratación de los candidatos seropositivos, y puede darse por terminada

la relación de trabajo de las personas que viven con el VIH si se descubre su situación después de contratadas. La discriminación también es habitual en formas menos explícitas, como los descensos de categoría, el ostracismo o el aislamiento físico, y/o la solicitud por parte de los empleadores de que los trabajadores seropositivos no asistan al trabajo aunque los mantengan en nómina¹⁴⁵. Pueden introducirse cambios en las exigencias profesionales con objeto de imponer a las personas que viven con el VIH cargas adicionales que les resultan difíciles de cumplir, y las obligan a dejar su empleo¹⁴⁶. Los trabajadores seropositivos pueden llegar a verse privados de unas condiciones humanitarias de empleo (modalidades de organización flexible del trabajo) y de las prestaciones a que tienen derecho las personas que padecen otras enfermedades, como los pagos a los cónyuges supérstites.

Análisis y pruebas de detección del VIH

177. La discriminación en el trabajo contra las personas que viven con VIH adopta a menudo la forma de pruebas obligatorias de detección del VIH, realizadas para determinar el estado serológico de los

142. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA): *UNAIDS Report on the global AIDS epidemic*, Ginebra, 2010, págs. 16 y 23.

143. OIT: *Saving lives, protecting jobs: International HIV and AIDS Workplace Education Programme*, SHARE (Strategic HIV and AIDS Responses in Enterprises), Ginebra, 2008, pág. 3.

144. ACNUDH y ONUSIDA: *Manual sobre el VIH y los derechos humanos para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, Ginebra, 2007, pág. 8.

145. N. Maske y S. M. Khare: *HIV and AIDS and human rights: An Indian perspective*, Social Science Research Network eLibrary, 2009, pág. 9.

146. ACNUDH y ONUSIDA, *op.cit.*, pág. 8.

solicitantes de empleo y de los trabajadores. Otro ejemplo de pruebas de detección discriminatorias son las que se realizan en condiciones que no son verdaderamente voluntarias y, por consiguiente, sin un consentimiento emitido con conocimiento de causa, ni con garantías de confidencialidad respecto de los resultados. También existen procesos de selección discriminatorios consistentes en la formulación de preguntas destinadas a averiguar la propensión de los trabajadores a adoptar comportamientos o estilos de vida de alto riesgo que pudieran favorecer la infección por el VIH. Este tipo de selección puede suponer una discriminación relacionada con el estado serológico basada en estereotipos. Un estudio encargado por la OIT en Asia Oriental reveló que algunos empleadores realizaban pruebas de detección «voluntarias», pero no contrataban a las personas que se negaban a someterse «de buen grado» a ellas.

178. Según la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), las pruebas de detección relativas al VIH siempre deberían ser voluntarias, con asesoramiento previo y posterior, y dichas pruebas o análisis nunca deberían realizarse a efectos de empleo. Toda la información relacionada con el VIH debería ser confidencial. Además, en todos los programas de pruebas de detección del VIH se deberían respetar las directrices internacionales sobre confidencialidad, orientación y consentimiento, y las pruebas de detección no deberían coartar el acceso al empleo, la permanencia en él, la seguridad laboral ni las oportunidades de promoción. Siempre que se lleve a cabo un reconocimiento médico, su objeto debería ser la evaluación de la capacidad física de una persona para realizar las tareas relacionadas con el puesto de que se trate.

Avances jurídicos recientes y asignaturas pendientes

179. En 2007, el Parlamento de Namibia incluyó en su Código del Trabajo el estado serológico respecto del VIH entre los motivos prohibidos de discriminación. La legislación de las Bahamas, Malawi, Sudáfrica y Zimbabwe prohíbe que los empleadores obliguen a los solicitantes de empleo a someterse a pruebas obligatorias de detección del VIH¹⁴⁷. El 2 de octubre de 2007, el Gobierno de Fiji adoptó la Declaración sobre las Relaciones de Trabajo (núm. 36). Por ella se prohíbe expresamente la discriminación en el lugar de trabajo por razón del estado serológico real o supuesto respecto del VIH.

También se tipifican como delito la búsqueda directa o indirecta de pruebas para determinar el estado serológico respecto del VIH, la exigencia de pruebas de detección del mismo o de otras infecciones de transmisión sexual (ITS), y la investigación sobre comportamientos de riesgo como condición preceptiva para el empleo. A pesar de estos alentadores avances jurídicos, el 33 por ciento de los países que en 2008 proporcionaron información a ONUSIDA indicaron que no disponían de medios de protección jurídica contra la discriminación relacionada con el VIH.

180. Antes de adoptarse la Recomendación núm. 200 se habían realizado avances significativos en relación con la protección de los derechos de las personas que viven con el VIH en el lugar de trabajo, mediante el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, de 2001. En él se sientan diez principios fundamentales, como el de no discriminación, el derecho a la continuación de la relación de trabajo, y la prohibición de las pruebas obligatorias de detección del VIH o las investigaciones al respecto con fines de exclusión del trabajo y de las actividades laborales. Desde 2007, países como la India y Sri Lanka han adoptado políticas nacionales que integran dichos principios.

Función de los interlocutores sociales

181. Las asociaciones de empleadores, con el respaldo de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), desempeñan una función de liderazgo y de sensibilización en el tratamiento de las cuestiones relacionadas con el VIH y el sida, al tiempo que brindan orientación y apoyo práctico a sus miembros. Por ejemplo, la Confederación de Empleadores de Barbados ha ayudado al Ministerio de Trabajo a elaborar un código nacional para el lugar de trabajo y ha proporcionado material didáctico y orientación a sus afiliados.

182. Las organizaciones de trabajadores también destacan la importante función que cumple el lugar de trabajo en la lucha contra el VIH y el sida. La CSI ha coordinado el Programa Sindical Global sobre el VIH/SIDA, que ha reforzado la labor mundial de sensibilización, así como las iniciativas locales conexas para abordar la cuestión del VIH y el sida. Una delegación de sindicalistas, apoyada por la CSI, alentó a la Conferencia Internacional sobre el SIDA de 2008 a que tratase los aspectos de la pandemia

147. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), *op. cit.*, pág. 77.

relacionados con el lugar de trabajo y el mercado de trabajo¹⁴⁸. Asimismo, el Segundo Congreso Mundial de la CSI, celebrado en Vancouver (21 a 25 de junio de 2010), adoptó la Resolución sobre lucha contra el VIH/SIDA.

183. Entre las iniciativas de los interlocutores sociales valga citar la reunión mixta CSI-ORAF/OIE sobre el desarrollo de la capacidad en la lucha contra el VIH/SIDA para las organizaciones de empleadores y de trabajadores, promovida por las organizaciones de empleadores y de trabajadores de Uganda. Las organizaciones de interlocutores sociales de Ghana llevaron a cabo un proyecto conjunto para combatir el VIH/SIDA. En cooperación con el Congreso del Trabajo del Canadá, la organización regional de la CIS en Asia y el Pacífico (CIS-AP) realizó un estudio entre sus afiliados sobre las respuestas sindicales al VIH/SIDA y celebró una conferencia para acordar una estrategia regional que incluyese la promoción del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT.

Discriminación por razón de discapacidad

Desigualdades generalizadas en el empleo

184. Alrededor de 650 millones de personas en todo el mundo, es decir, cerca del 10 por ciento de la población mundial, sufren alguna deficiencia de carácter físico, sensorial, intelectual o mental. De ellas, más de 470 millones están en edad de trabajar¹⁴⁹. En los Estados Unidos, una encuesta mensual del Departamento de Trabajo reveló que la tasa de desempleo de las personas con discapacidad ascendía al 16,2 por ciento, frente al 9,2 por ciento correspondiente a las personas sin discapacidad¹⁵⁰. En Suecia, el 62 por ciento de las personas con discapacidad tenía un empleo en 2008, frente al 75 por ciento de las personas sin discapacidad¹⁵¹. Al tener cada país sus definiciones y métodos estadísticos, es difícil establecer entre ellos comparaciones, pero lo

cierto es que en todos ellos se observa una diferencia de trato patente en el empleo.

185. Las personas con discapacidad también suelen cobrar salarios más bajos. Las cifras correspondientes a los Estados Unidos muestran que, en 2007, los ingresos medios de las personas con discapacidad, en edad de trabajar y empleadas a tiempo completo durante todo el año ascendían a 34.200 dólares, frente a los 40.700 dólares correspondientes a las personas sin discapacidad¹⁵². En la República de Corea, las personas con discapacidad ganan una media de 18.888 dólares de los Estados Unidos al año, frente a los 28.800 dólares que perciben las personas sin discapacidad¹⁵³.

186. Por lo general, las personas con discapacidad están más expuestas a caer en la pobreza. Según el Banco Mundial, alrededor del 20 por ciento de las personas pobres del mundo tiene alguna discapacidad¹⁵⁴, y la Organización de las Naciones Unidas estima que en los países en desarrollo vive en condiciones de pobreza el 80 por ciento de las personas con discapacidad, muchas de ellas en las zonas rurales¹⁵⁵.

Acceso limitado a la educación y a la formación profesional

187. Las personas que han nacido con alguna discapacidad pueden verse enfrentadas a la exclusión desde muy jóvenes. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), los niños con discapacidad se enfrentan a numerosos obstáculos en lo que respecta a la educación, como la discriminación institucionalizada, la estigmatización y el descuido, ya sea en el aula, la comunidad local o en sus propios hogares. Las cifras disponibles apuntan a que unos 150 millones de niños de todo el mundo viven con algún tipo de discapacidad y a que alrededor de cuatro de cada cinco niños con discapacidad viven en países en desarrollo¹⁵⁶. Al ser la educación un factor

148. CSI: *Informe de actividades de la Confederación Sindical Internacional para el período de 2006 a 2009*, Segundo Congreso Mundial, Vancouver, 21-25 de junio de 2010, págs. 90 y 91.

149. Información basada en estimaciones de la Organización Mundial de la Salud y en el informe de las Naciones Unidas *World Population Prospects: The 2006 Revision*.

150. Comisión Europea: *Report of the EU-US Seminar on Employment of Persons with Disabilities*, Bruselas, 5 y 6 de noviembre de 2009.

151. Basado en B. Danermark: *Report on the employment of disabled people in European countries: Sweden*, Academic Network of European Disability experts (ANED) VT/2007/005, 2009, pág. 4.

152. W. Erickson y C. Lee: *2007 Disability Status Report: United States*, Ithaca, NY, Cornell University Rehabilitation Research and Training Center on Disability Demographics and Statistics, 2008, pág. 30.

153. Ministerio de Trabajo: *Statistics on employment for persons with disabilities*, 2007, pág. 75.

154. OIT: *Información sobre discapacidad y trabajo decente*, Ginebra, 2009.

155. *Ibid.*

156. UNESCO: *Llegar a los marginados*, UNESCO y Oxford University Press, 2008, pág. 208.

Recuadro 2.22
Medidas de adaptación razonables en virtud de la Ley para la Protección de los Estadounidenses con Discapacidades (ADA)

La Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC) cursó una demanda judicial contra la empresa Sears, Roebuck & Co., que se resolvió en septiembre de 2009 y desembocó en el mayor acuerdo alcanzado en la historia de la EEOC mediante una demanda única en virtud de la Ley para la Protección de los Americanos con Discapacidades (ADA). La EEOC había demandado a Sears por su política inflexible, contraria a la ADA y consistente en el agotamiento de los días feriados de compensación y el despido, en lugar de la adopción de medidas de adaptación razonables a la discapacidad de sus empleados. De conformidad con la resolución del tribunal, la EEOC proporcionó formularios de queja a algunos trabajadores de Sears que habían sido despedidos en virtud de la política de la empresa relativa a los días feriados de compensación de los trabajadores. Se pidió a los querellantes que informasen a la EEOC sobre elementos como el alcance de sus discapacidades, su aptitud para reincorporarse a su empleo en Sears, y sobre si la empresa había hecho algún intento para aceptarlos de nuevo en su puesto. Atendiendo a estos criterios, la EEOC concluyó que 235 personas podían beneficiarse del acuerdo. La compensación media fue de aproximadamente 26.300 dólares de los Estados Unidos.

Fuente: Comisión de los Estados Unidos para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC): *Court Approves \$6.2 Million Distribution in EEOC v. Sears Disability Settlement*.

determinante de las perspectivas futuras de empleo, una educación limitada entraña directamente obstáculos posteriores en el mercado de trabajo.

188. Además, aunque muchas personas con discapacidad encierran el potencial necesario para ganarse la vida dignamente, suelen no poder acceder a la formación profesional en pie de igualdad con las demás¹⁵⁷. En Viet Nam, por ejemplo, existe aproximadamente un millón de personas con discapacidad aptas para seguir cursos de formación profesional. Ahora bien, como los proveedores son escasos y están ubicados principalmente en las zonas urbanas, cada año sólo entre 5.000 y 6.000 personas con discapacidad tienen acceso a un desarrollo apropiado de sus competencias profesionales¹⁵⁸. Además, en muchos países, los trabajadores que quedan discapacitados no siempre pueden acceder a la readaptación profesional o a programas de inserción laboral.

Ausencia de medidas de adaptación razonables

189. La ausencia de medidas razonables de ajuste o adaptación en el empleo y el lugar de trabajo, como

éstas suelen denominarse, se considera cada vez más una forma inaceptable de discriminación laboral¹⁵⁹. Estas medidas de ajuste o adaptación razonable pueden consistir en el ajuste y la modificación de la maquinaria y el equipo laborales, la modificación de las tareas asignadas, el horario y la organización del trabajo, o bien la adaptación del entorno laboral para facilitar el acceso al lugar de trabajo, a fin de favorecer el empleo de personas con discapacidad¹⁶⁰.

190. Muchas quejas por discriminación presentadas por personas con discapacidad se deben a la ausencia de adaptación razonable para los trabajadores por parte de los empleadores. En 2008 y 2009 la Comisión de Derechos Humanos de Australia recibió 980 quejas relacionadas con la discapacidad, que representaron el 43 por ciento de todas las demandas recibidas; el 40 por ciento de las mismas guardaba relación con el empleo¹⁶¹. La Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelandia señaló que el 26,8 por ciento de todas las demandas que había registrado en 2008 estaban relacionadas con la discapacidad, y más del 27,7 de las mismas estaban vinculadas al empleo¹⁶². Entre 2007 y 2009, se presentó un total de 206 casos

157. Basado en OIT: *Strategies for skills acquisition and work for people with disabilities in Southern Africa*, Synthesis Report, Ginebra, OIT, 2007, pág. 1.

158. Basado en OIT/ACNUDH: *Report of the Sub-regional Meeting on Disability Legislation: Decent work for persons with disabilities in Asia*, Bangkok, 23 y 24 de junio de 2008, pág. 25.

159. OIT: *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación*. Directrices, Ginebra, 2007, pág. 31.

160. OIT: *Gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo*, Ginebra, 2002.

161. Comisión de Derechos Humanos de Australia: *Annual Report 2008-09*, págs. 53 a 67.

162. Comisión de Igualdad y Derechos Humanos: *2008 Annual Report of the Human Rights Commission and the Office of Human Rights Proceedings for the year ended 30 June 2008*.

de discriminación en el empleo a la Comisión de Derechos Humanos del Canadá (CHCR), de las que 102 (prácticamente el 50 por ciento) tenían relación con la discapacidad¹⁶³.

Esfuerzos recientes encaminados a proporcionar protección jurídica adecuada

191. Un avance importante en lo que respecta a la legislación en materia de discapacidad ha sido la entrada en vigor en 2008 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. En los últimos años, países como Mozambique y Kazajstán también han legislado o enmendado su legislación del trabajo para incluir medidas relativas a las personas con discapacidad. En 2007, la República de Corea y Chile promulgaron leyes para prohibir la discriminación por discapacidad. Otros países, como Tailandia (2007), Jordania (2007), España, (2007), Etiopía (2008), Malasia (2008), Camboya (2009) y Viet Nam (2010), han adoptado leyes específicas sobre los derechos de las personas con discapacidad. La legislación vigente en países como Chipre (2007) y China en materia de discapacidad ha sido enmendada y mejorada. En el caso de Chipre, la Ley sobre Personas con Discapacidades fue modificada de suerte que se ajustase a la directiva europea 2000/78/CE. La carga de la prueba y la obligación por parte del empleador de adoptar medidas de adaptación razonables en el lugar de trabajo son los principales cambios introducidos en la ley¹⁶⁴. En China, la enmienda a la Ley sobre la Protección de las Personas con Discapacidades añadió precisiones en relación con un apoyo financiero estable, una atención médica y una readaptación mejores para las personas con discapacidad, así como otras políticas laborales y fiscales favorables¹⁶⁵.

Aumentar las probabilidades de que las personas con discapacidad obtengan un empleo

192. Los gobiernos han adoptado numerosas iniciativas con este fin. En Jamaica, por ejemplo, en 2008 y 2009 el Gobierno consignó 20 millones de dólares jamaicanos para financiar un proyecto destinado a conceder pequeños préstamos a las personas con discapacidad que desearan iniciar su propia empresa¹⁶⁶. En el Reino Unido, el Gobierno garantizó en 2008 plazas en el Programa de acceso al trabajo para 2.000 personas con problemas de aprendizaje, y 1.500 personas con trastornos mentales¹⁶⁷. En Eslovenia el número de personas incluidas en programas de readaptación profesional era en 2007 un 27 por ciento superior al de 2006¹⁶⁸. En China, en 2008 el Gobierno gestionaba 3.713 escuelas de educación y formación profesionales que impartían formación y prestaban servicios de colocación a 774.000 personas con discapacidad¹⁶⁹.

193. Los interlocutores sociales también han participado activamente en la elaboración de directrices y la aplicación de buenas prácticas en relación con las medidas de adaptación para los trabajadores con discapacidad. En 2010 la Alianza del Servicio Público del Canadá (PSAC) elaboró una guía para ayudar a los representantes sindicales a entender mejor la cuestión de las medidas de adaptación, así como las respectivas funciones y responsabilidades del empleador, el trabajador y el sindicato en el proceso de ajuste¹⁷⁰.

194. La empresa Creativ Company A/S de Dinamarca autoriza la aplicación de horarios flexibles, adapta las tareas a la capacidad del trabajador y mantiene un centro de formación para personas con discapacidad¹⁷¹. Con este mismo afán, McDonald's de Letonia promueve, en colaboración con una organización no gubernamental, la integración en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad intelectual o con trastornos mentales. En esta

163. Basado en Comisión de Derechos Humanos del Canadá: *Resolving Disputes: Settlement Examples*, disponible en http://www.chrc-ccdp.ca/disputeresolution_reglementdifferends/se_ee-en.asp, 21 de enero de 2011.

164. European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field: «Cyprus: Legislative developments», *European Anti-discrimination Law Review*, núm. 6/7, 2008, pág. 81.

165. OIT: *Inclusion of people with disabilities in China*, Fact Sheet, Ginebra, 2009.

166. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (sede subregional para el Caribe): *A further study on disability in the Caribbean: Rights, commitment, statistical analysis and monitoring*, 2009, pág. 11.

167. Basado en «Measures to help people with mental health conditions into work», *Equal Opportunities Review*, núm. 199, 2009.

168. OIT: CEACR: Solicitud directa presentada en 2010 en relación con la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), por Eslovenia (ratificación: 1992).

169. CSI: *Internationally recognised core labour standards in the People's Republic of China*, Informe para los exámenes de las políticas comerciales de la República Popular China del Consejo General de la OMC, Resumen ejecutivo, Ginebra, 10 y 12 de mayo de 2010, pág. 11.

170. PSAC/AFPC: *Duty to accommodate: A PSAC guide for local representatives*, 25 de mayo de 2010, disponible en línea en http://psac.com/what/humanrights/Duty_to_accommodate-e.shtml.

171. E. Heckl y I. Pecher: *Providing reasonable accommodation for persons with disabilities in the workplace in the EU – good practices and financing schemes – Contract VC/2007/0315*, Viena, Austrian Institute for SME Research, 2008, pág. 92.

iniciativa se ha demostrado la utilidad de contemplar períodos de trabajo más breves y de recabar la ayuda de un trabajador social¹⁷².

Discriminación por razón de la edad

Aumento del número de demandas relacionadas con la edad

195. En un entorno en que se aplican de modo generalizado medidas laborales destinadas a aumentar la participación de los trabajadores de edad, por ejemplo, mediante la revisión de las disposiciones relativas a la edad de jubilación, es manifiesta la mayor sensibilización a la discriminación relacionada con la edad y el aumento de los casos notificados al respecto. Durante los trece primeros meses de aplicación de la reglamentación en materia de edad en Irlanda del Norte, la Comisión para la Igualdad recibió 277 demandas relacionadas con la discriminación por motivos de edad, cifra que representa el 9 por ciento del total de las solicitudes recibidas durante dicho período¹⁷³. En el Reino Unido, las estadísticas del Servicio del Tribunal del Empleo apuntan a un aumento considerable de las demandas por discriminación por razón de la edad, de 972 en 2006-2007 a 2.949 en 2007-2008, y 3.801 en 2008-2009. Este aumento puede ser reflejo de mayor sensibilización a la discriminación por motivos de edad y de mayor conocimiento de los derechos de los trabajadores¹⁷⁴. En Francia, en 2009 la HALDE recibió 599 demandas relacionadas con la discriminación por motivos de edad, frente a las 78 recibidas en 2005¹⁷⁵. En los Estados Unidos, el número de demandas incoadas esos mismos años con arreglo a la Ley sobre la Discriminación en el Empleo ascendió a 22.778

y 16.585 respectivamente¹⁷⁶. En Australia, durante el período de 2009-2010, la Comisión de Derechos Humanos recibió 174 demandas relacionadas con la edad, frente a las 106 recibidas durante el período 2005-2006¹⁷⁷. En Bélgica, el Centro para la Igualdad de Oportunidades y Lucha contra el Racismo recibió 40 casos en 2009, frente a los 27 recibidos en 2006¹⁷⁸. **196.** Según una investigación realizada por la Comisión Europea en noviembre de 2009, el 58 por ciento de los europeos consideraba que en su país la discriminación por edad era un fenómeno generalizado, frente al 42 por ciento en 2008. Existe una relación clara entre este fenómeno y la situación económica actual, toda vez que el 64 por ciento de la población prevé que la crisis financiera conducirá a un aumento de la discriminación por edad en el mercado de trabajo.

Medidas destinadas a lograr la igualdad para los trabajadores de edad

197. Los países ponen cada vez más empeño en promulgar leyes sobre la discriminación por motivos de edad. Unos 29 países¹⁷⁹ se han dotado de leyes que prohíben expresamente la discriminación¹⁸⁰ directa e indirecta. Aunque el Canadá no dispone de una legislación federal que regule la discriminación por edad a escala nacional, casi todas las provincias procuran paliar este tipo de discriminación en el empleo.

198. Una de las ventajas que supone contar con una legislación especial en materia de edad reside en el hecho de que sus disposiciones pueden reconocerlas claramente y por igual empleadores y trabajadores¹⁸¹. En algunos países la ley no distingue entre la discriminación directa y la indirecta. Con todo,

172. E. Heckl y I. Pecher, *op. cit.*, pág. 112.

173. Comisión para la Igualdad de Irlanda del Norte: *Awareness of the age regulations and attitudes of the general public in Northern Ireland towards age-related issues*, junio de 2008, pág. 51.

174. Servicio de los Tribunales: *Employment Tribunal and EAT Statistics (GB) 1 April 2008 to 31 March 2009*, pág. 6.

175. HALDE, *op. cit.*, pág. 15.

176. Según información publicada por la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo.

177. Comisión de Derechos Humanos de Australia: *Annual report 2009-10*, pág. 77.

178. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: *Rapport annuel 2006*, pág. 20, y *Rapport annuel 2009*, pág. 81.

179. Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Guyana, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Santa Lucía y Sudáfrica.

180. Con objeto de que la legislación para combatir la discriminación sea plenamente efectiva, es importante que se distinga entre discriminación por edad directa e indirecta. La discriminación directa basada en la edad se define como el tratamiento menos favorable que recibe una persona respecto de otra y que no se daría si se tratase de dos personas de la misma edad. Los anuncios de vacantes de empleo en que se indica una limitación de edad son un ejemplo de las formas que puede adoptar la discriminación directa. La discriminación indirecta por motivos de edad va más allá de lo que puede observarse a primera vista y abarca prácticas potencialmente discriminatorias como los anuncios de vacantes de empleo que insisten demasiado en cualidades físicas que en realidad no son necesarias para desempeñar el trabajo de que se trate.

181. N. Ghoshel: *Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context*, Conditions of Work and Employment Series, No. 20, Ginebra, OIT, 2008, pág. 19.

Recuadro 2.23
British Telecom y los trabajadores de edad

En el Reino Unido, British Telecom (BT) ha instaurado varias políticas para ayudar a sus empleados de edad, aplicando modalidades de horarios flexibles, alentando a los trabajadores de todas las edades a mejorar su bienestar físico y mental, e introduciendo un instrumento de proyección profesional que ayuda al empleado a planificar su carrera en cada etapa de la vida profesional. Los estudios realizados por la propia empresa muestran que los empleados que aprovechan el horario flexible (14.000 trabajan desde casa) han aumentado su productividad en una media que ronda el 20 por ciento, y que son un 7 por ciento más felices. Los trabajadores mayores de 50 años representan el 5 por ciento del personal contratado recientemente por BP.

Fuente: *Human Resources Management International Digest*, vol. 17. núm. 2, 2009.

puede resultar eficaz, siempre y cuando se complemente con otras normas y con una jurisprudencia en que se contemplen las diversas manifestaciones de la discriminación, ya sean directas o indirectas¹⁸².

199. Las políticas de ámbito nacional y empresarial pueden complementar la legislación y desempeñar un papel importante en el tratamiento de mitos y la superación de estereotipos relacionados con los trabajadores de edad. Algunos países, como Australia, Finlandia, Noruega, Países Bajos y Reino Unido, han organizado campañas informativas de gran envergadura, patrocinadas por el Gobierno y destinadas a superar la renuencia de los empleadores a contratar y mantener en el empleo a trabajadores de edad. Por ejemplo, la campaña Age Positive (Positivos respecto a la edad) del Reino Unido tiene por objeto promover y dar a conocer las ventajas que para el empresario supone tener una fuerza de trabajo diversificada en lo que respecta a la edad. La campaña se realiza mediante actividades de investigación y publicaciones, prensa, eventos especiales, dotaciones y un sitio web propio¹⁸³.

200. En los últimos años ha ido en aumento la concertación de acuerdos bipartitos y tripartitos relativos al aprendizaje permanente. La negociación colectiva y el diálogo social con los gobiernos han conducido en muchos países, como Malasia y Singapur¹⁸⁴, a la financiación de programas de aprendizaje permanente. Con este mismo objetivo, los interlocutores sociales europeos han elevado expresamente el aprendizaje permanente al grado de prioridad en sus programas de trabajo.

201. La República de Corea ha promulgado leyes de discriminación positiva en virtud de las cuales las empresas deben garantizar que al menos el 3 por ciento de sus trabajadores tenga como mínimo 55 años de edad. Además, en su Ley para la Promoción del Empleo de las Personas de Edad se definen puestos de trabajo, como vigilante de aparcamiento o cobrador de autobús, para los cuales en la contratación se debe dar prioridad a las personas de edad¹⁸⁵.

Situación de los trabajadores jóvenes

202. Según la Comisión Europea¹⁸⁶, los jóvenes (de entre 15 a 24 años) han sido, proporcionalmente, los más afectados por la crisis actual, con una disminución de su participación en el empleo del 7,3 por ciento entre 2008 y 2009. Tanto en las economías industrializadas como en las economías en desarrollo, los jóvenes tienen más probabilidades de trabajar más horas en el marco de modalidades de trabajo informal, intermitente e inseguro, que suelen caracterizarse por una productividad escasa, unos salarios bajos y una protección laboral limitada¹⁸⁷.

203. No todas las dificultades a las que se enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo son atribuibles a la discriminación. Las economías luchan para absorber un número creciente de los graduados altamente educados y cualificados que los sistemas de educación liberan cada año en el mercado de trabajo. Por lo general, esta situación es peor para las personas que entran en el mercado de trabajo sin apenas

182. N. Ghosheh, *op. cit.*, pág. 23.

183. <http://www.dwp.gov.uk/age-positive/>, 21 de enero de 2011.

184. OIT: *Lifelong learning in Asia and the Pacific*, informe de la Reunión Regional Tripartita de la OIT, Bangkok, 8 a 10 de diciembre de 2003, pág. 14.

185. Naciones Unidas: *World Economic and Social Survey 2007: Development in an ageing world*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 2007, pág. 62.

186. Comisión Europea: *Informe sobre el empleo en Europa 2009*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2009.

187. OIT: *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Ginebra, 2010, pág. 74.

Recuadro 2.24
Un estudio realizado en Grecia revela la existencia de discriminación en los empleos en que se exigen pocas cualificaciones

Pese a la adopción de una legislación de nueva planta (Ley griega núm. 3304/2005) por la que, en cumplimiento de la directiva 2000/78 del Consejo Europeo, se prohíbe la discriminación por motivos de orientación sexual en el lugar de trabajo, un estudio realizado en Grecia señaló que la discriminación seguía existiendo en los empleos cuyo desempeño exige menos cualificaciones. En el estudio se comparaban las tasas de respuesta a las solicitudes de empleo de dos candidatos ficticios, igualmente productivos, a 1.714 vacantes de puestos en que se exigían pocas cualificaciones en Atenas. La única diferencia significativa era la mención en uno de los dos historiales de candidatura de una actividad de voluntariado para una comunidad homosexual, que delataba la orientación sexual del solicitante. Del estudio se concluyó que la orientación gay repercutía muy negativamente en las posibilidades de contratación y que a los solicitantes heterosexuales se les convocaba para ser entrevistados en el 40,08 por ciento de los casos, mientras que a los homosexuales sólo en el 13,94 por ciento.

Fuente: N. Drydakís: «Sexual orientation discrimination in the labour market», *Labour Economics*, vol. 16, 2009, pág. 369.

cualificaciones. Otro factor que entra en consideración es el grado relativamente bajo de experiencia genérica y especializada que tienen los jóvenes en comparación con los candidatos de más edad.

204. La Unión Europea ha emprendido la iniciativa «Nuevo comienzo» dirigida a los jóvenes. Por su conducto se proporciona un programa a medida para cada persona joven que lleva desempleada seis meses o más, ofreciéndole formación, reeducación, prácticas laborales o un empleo, en su caso, con asistencia continua en la búsqueda de un empleo. En el Reino Unido existe una iniciativa denominada New Futures Fund, por la que se prestan apoyo y ayuda intensivos a los jóvenes desempleados de entre 16 y 34 años de edad.

Discriminación por razón de la orientación sexual

205. Entre otras violaciones de los derechos humanos de las personas lesbianas, gays, bisexuales o transexuales (LGBT por sus siglas en inglés), cabe citar la violencia, el acoso, la discriminación, la exclusión, la estigmatización y los prejuicios. Estos atropellos se producen particularmente en aquellos países donde la homosexualidad está tipificada como delito. Mientras tanto, en la mayoría de los países las LGBT tienen dificultades para acceder al empleo o en el lugar de trabajo. En algunos estudios se ha considerado que la discriminación puede llegar a causar una brecha salarial de entre el 3 y el 30 por

ciento entre los empleados homosexuales y los que no lo son. Según un estudio realizado en el Reino Unido, en que se utilizaron datos de las encuestas sobre la fuerza de trabajo, los hombres gay cobran en promedio un 5 por ciento menos que sus homólogos heterosexuales¹⁸⁸.

206. Los trabajadores LGBT con pareja no siempre tienen derecho a las mismas prestaciones que las parejas casadas, particularmente porque en muchos países no se reconoce el matrimonio homosexual. Los trabajadores LGBT suelen no tener derecho a hacer beneficiar a su pareja de su seguro de salud, garantía de licencias por enfermedad u otras prestaciones que sí comparten los trabajadores que no son homosexuales¹⁸⁹. De ello se concluye que los trabajadores LGBT pueden resultar económicamente penalizados de modo indirecto en el lugar de trabajo y en la sociedad por razón de su orientación sexual.

207. La salud y el bienestar de los trabajadores LGBT que no dan a conocer su orientación sexual por temor a ser discriminados también pueden verse afectados, y traducirse en menor productividad en el lugar de trabajo. Los empleadores que despiden a empleados por su orientación sexual real o supuesta también se exponen a perder capital en términos de competencias y a desperdiciar recursos en la contratación y formación de suplentes. Los trabajadores LGBT tienden más a considerar que su lugar de trabajo es inclusivo cuando la dirección tiene por prioridades la igualdad de trato y las políticas de diversidad en el empleo. Según algunos datos disponibles, la legislación laboral que contempla medidas

188. N. Drydakís: «Sexual orientation discrimination in the labour market», *Labour Economics*, vol. 16, 2009, pág. 366.

189. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States: Part II – The Social Situation*, Viena, 2009, págs. 3 y 4.

de protección frente a la discriminación puede brindar a los trabajadores LGBT la posibilidad de presentar quejas oficiales por discriminación o malos tratos en el lugar de trabajo.

Avances logrados en las medidas para combatir la discriminación

208. En 2009, la ratificación del Tratado de Lisboa entrañó la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La Carta, por la que se fortalecen y amplían las disposiciones sobre no discriminación de la Directiva de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, es el primer instrumento internacional en materia de recursos humanos que veda terminantemente la discriminación por razón de la orientación sexual (artículo 21.1). Varios países de la UE están enmendando su legislación con objeto de adaptarla a las directivas de la CE.

209. En 2009, la Argentina, Filipinas y Uruguay suprimieron la prohibición de admitir a homosexuales en el ejército, mientras que en 2010, un tribunal de distrito de los Estados Unidos declaró inconstitucional la política de «No preguntes, no cuentes» y ordenó a los militares que pusieran fin a su aplicación. Un estudio publicado a finales de 2010 reveló que los miembros del ejército pensaban en general que la revocación del principio «No preguntes, no cuentes» no perjudicaría su capacidad para dirigir misiones militares¹⁹⁰. La política fue oficialmente eliminada por el Presidente de los Estados Unidos en diciembre de 2010.

210. Al propio tiempo, algunos países más reconocen hoy derechos a las parejas de hecho, la unión civil y el matrimonio entre personas del mismo sexo, de modo que hacen extensivas las prestaciones laborales al otro miembro de la pareja del mismo sexo¹⁹¹.

Iniciativas sindicales

211. Las confederaciones sindicales y sus afiliados europeos participan cada vez más en la lucha contra la discriminación por razón de la orientación

sexual. Un estudio de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) reveló que varios afiliados sindicales europeos consideraban esta cuestión como una prioridad, y el programa de acción cuatrienal adoptado por la CES en 2007 incluye el compromiso expreso de tratar el tema de los derechos de los trabajadores LGBT¹⁹².

Discriminación por razón de factores genéticos

212. Con los adelantos científicos alcanzados en el campo del cribado y mapeo genéticos han aumentado los riesgos de prácticas discriminatorias en el lugar de trabajo a raíz de la información genética adquirida mediante cribas obligatorias o como resultado del acceso a información genética confidencial. No obstante, las pruebas genéticas y el historial familiar revelan únicamente el potencial para desarrollar una patología, y no son indicativos de capacidades ni méritos presentes o futuros.

213. El temor a la discriminación por razón de factores genéticos tiene implicaciones laborales y costes reales en términos humanos. Se ha demostrado que las personas muy preocupadas al respecto se muestran menos dispuestas a entrevistarse con profesionales de la salud para comentar su situación o someterse a pruebas. Ello significa que así pueden privarse de todo acceso a métodos de prevención de la enfermedad de que se trate, como cirugías preventivas u opciones en relación con la dieta o la higiene de vida. Además, ocultar información genética al empleador o a la compañía de seguros puede distorsionar el historial médico, socavar el tratamiento y conducir a la detección tardía de enfermedades terminales¹⁹³.

Evolución legislativa

214. Algunos países han enmendado o promulgado leyes para impedir y penalizar la discriminación por razón de factores genéticos. Así, por ejemplo, en 2009 Serbia adoptó una Ley sobre la Prohibición de la Discriminación, por la que se brinda protección contra la discriminación tanto directa como indirecta en el empleo, incluso por conceptos que

190. Departamento de Defensa: *Report of the comprehensive review of the issues associated with a repeal of «Don't Ask, Don't Tell»*, 30 de noviembre de 2010, pág. 3.

191. Véase el ejemplo del PewResearchCenter: *Gay marriage around the world*, informe del Pew Forum on Religion and Public Life publicado en línea, 9 de julio de 2009.

192. Confederación Europea de Sindicatos: *ETUC actions and activities on promoting equal rights, respect and dignity for workers regardless of their sexual orientation or gender identity*, adoptadas el 4 de diciembre de 2008.

193. *Ibid.*

van más allá de los contemplados en el Convenio núm. 111. Tanto las características genéticas como la discapacidad están expresamente previstas en la ley¹⁹⁴. Armenia prohíbe expresamente en su Constitución de 1995 la discriminación por motivo de características genéticas.

215. Otros países han adoptado leyes autónomas y más completas en que se veda la discriminación por este motivo. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Congreso aprobó la Ley de No Discriminación por Información Genética (GINA) en mayo de 2008¹⁹⁵. Se trata de la primera ley federal que prohíbe a los empleadores y aseguradoras de salud denegar un empleo o cobertura de seguro a personas por su predisposición genética a padecer algún trastorno o alguna enfermedad específica. Con la salvedad de algún caso muy concreto, los empleadores en particular tienen prohibido utilizar, adquirir o solicitar información genética con objeto de tomar decisiones con trascendencia en el personal en relación con su contratación, despido o ascenso de categoría. La violación de esta prohibición es sancionable con severas penas pecuniarias que pueden alcanzar 300.000 dólares de los Estados Unidos, y a las que puede acompañarse la condena a reincorporar al empleado despedido por esa causa.

216. En abril de 2010 se presentó al Parlamento del Canadá un proyecto de ley similar a la GINA. En él se propone prohibir la discriminación por razón de características genéticas y actualizar la Ley de Derechos Humanos del Canadá añadiendo dicho motivo. La legislación deberá evolucionar al ritmo de la ciencia para proteger a las personas frente a la discriminación fundada puramente en la especulación.

Discriminación por razón del estilo de vida

217. La discriminación basada en el estilo de vida es una cuestión muy debatida hoy en algunas regiones, y relacionadas con el empleo y la ocupación especialmente en el caso de los fumadores y de las personas obesas. Se dispone tan sólo de escasos datos sobre unos pocos países. Sin lugar a dudas, la realización de más controles e investigaciones arrojarán luz sobre las

nuevas tendencias y permitirán a los gobiernos y a los interlocutores sociales articular políticas adecuadas. Por ahora, existen bases suficientes para debatir sobre la mejor manera de equilibrar las estrategias públicas en materia de salud con el derecho a la no discriminación. Aunque la expresión «discriminación por el estilo de vida» puede englobar a una nutrida gama de cuestiones, en el presente informe sólo se abordará la discriminación por el exceso de peso y por la condición de fumador.

Discriminación por razón del exceso de peso

218. En un informe publicado en 2008 por el *International Journal of Obesity* se concluyó que en los Estados Unidos las tasas de discriminación por motivos de peso/estatura percibidos son, entre las mujeres, cercanas a las correspondientes a la discriminación por motivos de raza y, en algunos casos, superiores a las tasas de discriminación por razones de edad o de sexo. Hoy día, en los Estados Unidos, sólo un Estado (Michigan) prohíbe la discriminación por exceso de peso¹⁹⁶. En algunos casos, la falta de una legislación específica ha obligado a personas con sobrepeso a invocar la Ley para la Protección de los Americanos con Discapacidades (ADA) para recabar la tutela de sus derechos. Un estudio publicado en Suecia a partir de solicitudes de empleo ficticias, con fotografía incluida, concluyó que los solicitantes obesos recibían un 25 por ciento menos de convocatorias de entrevista que aquellos cuyo peso era normal, alrededor de la misma cifra que los solicitantes procedentes del Oriente Medio¹⁹⁷.

219. Aunque en Europa la directiva de la UE sobre la igualdad de trato sólo contempla como motivos de discriminación ilegal el género, la raza y el origen étnico, la edad, la orientación sexual, la religión, las creencias y la discapacidad, algunos países, como Bélgica y Francia, han adoptado leyes que también incluyen la apariencia física. La República de Corea también reprueba en su legislación la «apariencia» como posible motivo de discriminación¹⁹⁸. La Ley sobre la Igualdad de Oportunidades del Estado australiano de Victoria, revisada en abril de 2010,

194. Law on the Prohibition of Discrimination, traducción no oficial al inglés solicitada por la Oficina de país del PNUD en Serbia en el marco del proyecto de apoyo a la aplicación de leyes antidiscriminatorias y la mediación en Serbia, disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/82285/89990/F632707265/SRB82285.pdf>, 15 de noviembre de 2010.

195. W. J. McDevitt: «I dream of GINA: Understanding the employment provisions of the Genetic Information Nondiscrimination Act of 2008», *Villanova Law Review*, vol. 54, Rev. 91, 2009.

196. R. M. Puhl, T. Andreyeva y K.D. Brownell: «Perceptions of weight discrimination: Prevalence and comparison to race and gender discrimination in America», *International Journal of Obesity*, 2008, núm. 32, págs. 992 a 1000.

197. D-O. Rooth: *Evidence of unequal treatment in hiring against obese applicants: A field experiment*, IZA discussion paper No. 2775, Institute for the Study of Labor, mayo de 2007.

198. Ley nacional de la Comisión de Derechos Humanos del 24 de mayo de 2001.

Recuadro 2.25
Programas de promoción de la salud en el lugar de trabajo

En los Estados Unidos los empleadores han optado por aplicar programas de Promoción de la Salud en el Lugar de Trabajo para mejorar la salud y el bienestar de sus empleados e incluso, a veces, a las personas que tienen a su cargo, tras establecerse claramente una relación entre la salud y el bienestar de un buen empleado y su rendimiento óptimo. Otro factor importante es el coste cada vez mayor que entraña la atención de salud de los empleados. Algunos estudios han concluido que durante un período de seis años, tanto los trabajadores del sector público como los del sector privado expuestos a factores de riesgo como el tabaco, el estrés alto o la escasa actividad física cuestan a los empleadores casi un 228 por ciento más en términos de atención de salud que los trabajadores que no presentan ningún factor de riesgo.

Un estudio realizado en 2007 para evaluar la eficacia de los programas de seguridad y salud en el trabajo permitió comprobar que éstos eran muy eficaces para reducir el consumo de tabaco (mediana de 1,5 puntos porcentuales), la presión arterial alta (reducción de la mediana de la prevalencia de 6,6 puntos porcentuales) y el número de días de absentismo laboral por motivo de enfermedad o discapacidad (mediana de la reducción de 1,2 días al año). A pesar de estas conclusiones, es necesario contar con información más amplia, completa y exacta para calcular el rendimiento de la inversión destinada a los programas de promoción de la salud en el lugar de trabajo.

Fuente: R. Goetzel y R. Oxminkowski: «The Health and Cost Benefits of Work Site Health Programs Promotion», *Annual Review of Public Health*, vol. 29, 2008.

incluye las características físicas entre los motivos de discriminación ilícita, al declarar ilegal el trato injusto debido a la apariencia física, por razón de la estatura, el peso, la forma del cuerpo, las desfiguraciones, el estado de la piel, cicatrices o marcas de nacimiento.

Discriminación por razón de la condición de fumador

220. Si bien se reconoce que la obesidad entraña peligros para la salud de la persona que la padece, las pruebas de que el fumar también puede perjudicar a los compañeros de trabajo están bien documentadas, por lo que en muchos países se ha adoptado la política de prohibir fumar en el lugar de trabajo. Con todo, algunos investigadores han llamado la atención sobre lo que ellos denominan un cambio de «lugares de trabajo libres de humo» a «lugares de trabajo libres de fumadores», insistiendo en el riesgo de discriminación contra los fumadores. El debate no ha terminado. Las personas contrarias a dicha

política han señalado que la adicción a la nicotina no es una opción, pues existen pruebas de que sólo un pequeño porcentaje de fumadores es realmente capaz de dejar de fumar¹⁹⁹ y que esas políticas pueden obligar a los fumadores a cambiar de lugar de trabajo o bien, lo que es peor, a engrosar las filas del desempleo, lo cual a su vez puede tener efectos perjudiciales en su salud. También hacen hincapié en que estas políticas tratan a los fumadores de modo diferente a los demás empleados, que quizás tengan otros comportamientos arriesgados como el abuso de alcohol o el consumo de drogas.

221. Existen muchos ejemplos de empresas que ponen trabas a la contratación de fumadores. Las políticas pueden consistir en no contratarles o incluso en despedir a los trabajadores que no han dejado de fumar en un plazo determinado. Algunas empresas expresan su política claramente, incluyendo en su anuncios de vacantes que sólo aceptan candidatos no fumadores. En un caso extremo, una compañía extendió incluso la prohibición de fumar a fuera de las instalaciones de la empresa y a las horas libres, y fue hasta aplicarla a los cónyuges de los empleados²⁰⁰.

199. B. Houle y M. Siegel: «Smoker-free workplace policies: Developing a model of public health consequences of workplace policies barring employment to smokers», publicado como NIH Public Access Author Manuscript, pág. 4; versión final publicada en febrero de 2010.

200. *Ibid.*, pág. 2.





Parte III

Respuesta de la OIT

Trabajo decente para todos

222. Reconociendo que la discriminación dificulta gravemente la realización del trabajo decente para todos en cuanto objetivo, la OIT lleva a cabo toda una serie de actividades y elabora múltiples herramientas con el fin de promover la no discriminación en el empleo y la ocupación. Frente a los nuevos desafíos que se plantean, en particular a raíz de la crisis mundial, la respuesta de la OIT ha consistido en intensificar los esfuerzos para combatir la discriminación, cualquiera que sea el motivo que la genere.

223. En el Marco de Políticas y Estrategias de la OIT, que es una aplicación de la gestión basada en los resultados, se han definido varios «resultados» generales que habrán de orientar la actividad de la Oficina en los años venideros. Uno de ellos es la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, razón por la cual en los documentos de programa y presupuesto de la OIT correspondientes al presente bienio y a los próximos se prevén una estrategia y un indicador individual para medir la realización de los objetivos vinculados a dicho resultado.

224. Los Programas de Trabajo Decente por País se han convertido en uno de los principales medios por los que la OIT brinda su ayuda a los Estados Miembros¹. Varios de ellos comprenden resultados relacionados con la no discriminación. En el bienio

corriente, un total de 44 países² ha realizado actividades destinadas a promover la igualdad de género, concretamente mediante la integración de la perspectiva de género, la promoción de la iniciativa empresarial de las mujeres, la mejora de las condiciones de trabajo de la mujer, y el fomento de una remuneración igual por trabajo de igual valor. Doce países³ consideraron preciso ocuparse con carácter prioritario de la discriminación contra las personas con VIH y sida. Catorce países y territorios⁴, así como la subregión de Europa Central y Europa Oriental procuran más bien solventar los problemas de discriminación de orden general mediante mejoras programáticas y una aplicación más rigurosa de las normas internacionales del trabajo. Tres países⁵ atienden a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y dos⁶ tienen por prioridad la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.

225. Por el Plan de Acción de la OIT sobre la eliminación de la discriminación, que el Consejo de Administración adoptó en 2007, se preconiza un cumplimiento más efectivo de la legislación y de las iniciativas gubernamentales y empresariales de carácter no normativo. En dicho plan se resalta asimismo la necesidad de mejorar la capacidad de los gobiernos y de los interlocutores sociales para promover y ejecutar de manera eficaz los principios de la igualdad en el trabajo. También se definen dos

1. Página web de los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm>, 3 de febrero de 2011.
2. Afganistán, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bahrein, Bolivia, Burundi, Chile, China, Colombia, El Salvador, Eritrea, Etiopía, Fiji, Filipinas, Guatemala, Jordania, Kazajstán, Kiribati, Kuwait, Lesotho, Malawi, Malasia, Malí, Islas Marshall, Mauritania, Omán, Panamá, Perú, Samoa, Islas Salomón, Sri Lanka, Swazilandia, Siria, República Unida de Tanzania, Timor-Leste, Togo, Túnez, Tuvalu, Ucrania, Vanuatu, Viet Nam, Yemen y Zimbabue.
3. Botswana, Egipto, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Moldova, Samoa, Sudán, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia.
4. Benin, Brasil, Francia, Líbano, Mauricio, Nepal, territorios palestinos ocupados, Papua Nueva Guinea, Perú, Seychelles, Sudáfrica, Tayikistán, Timor-Leste y Uruguay.
5. Camboya, Camerún y México.
6. Eritrea y Mauricio.

Recuadro 3.1 Aplicación del Convenio núm. 111 en China

Desde que en 2005 ratificó el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), China ha promulgado tres leyes que entraron en vigor el 1.º de enero de 2008: la Ley de Promoción del Empleo, la Ley sobre la Reglamentación del Servicio y la Gestión del Empleo, y la Ley de Contratos de Trabajo. Éstas han servido para brindar mayor protección a los trabajadores frente a la discriminación, especialmente en lo relativo a la contratación, y para prohibir la discriminación de otros tipos, como la que se practica contra los trabajadores rurales en las zonas urbanas. Para contribuir a la elaboración de estrategias destinadas a la correcta aplicación del Convenio, la OIT, con el apoyo financiero del Gobierno de Noruega, puso en marcha el proyecto «Equality at Work in China».

Uno de los principales pilares de ese proyecto es la sensibilización, por lo que en su cumplimiento se publicó material divulgativo y se creó una página web (www.equalityatworkinchina.org), además de editarse el boletín trimestral titulado *Equality at Work in China*, a fin de dar a conocer las novedades registradas en materia de discriminación, en particular en los planos legislativo, judicial y editorial. El proyecto culminó con la elaboración de un manual de formación completo sobre las diferentes formas de discriminación, entre las que figuraban la discriminación por razón de sexo, la discriminación contra los trabajadores migrantes y la discriminación contra las personas con discapacidad.

de estudios tienen una orientación práctica: dar a conocer a los participantes las buenas prácticas nacionales e internacionales, y fomentar el intercambio de experiencias entre las distintas regiones del mundo.

229. En los párrafos siguientes se pasa revista a la asistencia que la OIT presta a sus mandantes desde que el Consejo de Administración adoptó, en 2007, el Plan de Acción sobre la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación⁹. Se destacan los programas y las actividades emprendidas por las oficinas exteriores y las unidades de la sede en el plano nacional, regional y mundial.

Mejorar la elaboración y la aplicación de la legislación

230. La Oficina ayuda a la redacción de legislación prestando asesoramiento técnico a los gobiernos y a los interlocutores sociales acerca de la legislación laboral propuesta. También promueve las buenas prácticas mediante su guía para la legislación del trabajo¹⁰. Junto al Centro Internacional de Formación de la OIT, también organiza actividades anuales de capacitación sobre elaboración y redacción participativas de la legislación laboral, con especial hincapié en la discriminación. La Oficina respalda estos servicios prácticos con un activo programa de investigación.

231. A fin de crear instituciones sólidas y mecanismos de aplicación eficaces, la OIT, en estrecha colaboración con su Centro Internacional de

Formación, ha creado una serie de herramientas de formación sobre la inspección del trabajo, la igualdad de género y la no discriminación en el lugar de trabajo mediante dos proyectos de cooperación técnica financiados por el Gobierno de Noruega. Se trata en concreto de un proyecto destinado a mejorar la eficacia de la inspección del trabajo en determinados países de Europa y Asia Central, y de otro proyecto cuyo objetivo es reforzar los servicios de inspección del trabajo en Angola, Brasil, China, India y Sudáfrica. Estas herramientas sirven para llevar a cabo actividades nacionales de formación no sólo en los países beneficiarios de los dos proyectos, sino también en otros como Albania, Omán, Líbano, ex República Yugoslava de Macedonia y Yemen. Además, se están elaborando pautas sobre el papel que corresponde a los inspectores del trabajo y los problemas de género que se plantean en el lugar de trabajo. En el marco de estos proyectos, hasta ahora han recibido formación sobre cuestiones de discriminación unos 100 inspectores del trabajo. En Omán y Bahrein recibieron formación un total de 200 inspectores del trabajo mediante un proyecto financiado por el Gobierno de los Estados Unidos para la promoción de los principios y los derechos fundamentales en el trabajo y el diálogo social. El proyecto tenía por objetivo principal reforzar la capacidad y las aptitudes de los participantes para lograr una aplicación más efectiva de la legislación nacional, las técnicas de inspección y los mecanismos de resolución de conflictos. Se apuntaba entre otras cosas a reducir la discriminación contra

9. OIT: *Informe de la Comisión de Cooperación Técnica*, op. cit.

10. OIT: *Guía sobre legislación del trabajo*; última actualización: 10 de diciembre de 2001; disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/llg/index.htm>, 3 de febrero de 2011.

Recuadro 3.2
Programa de Apoyo para la Aplicación de la Declaración
relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PAMODEC)

En el marco del proyecto de cooperación técnica PAMODEC, financiado por Francia, se llevaron a cabo estudios nacionales en Benin, Burkina Faso, Camerún, Côte d'Ivoire, Madagascar, Mauritania, Níger y Senegal. Al término de éstos, se organizaron talleres nacionales tripartitos de validación con el fin de examinar las observaciones, recomendaciones y las conclusiones correspondientes, y de elaborar planes nacionales de acción para combatir la discriminación y promover la igualdad en el trabajo.

Países	Dificultades advertidas	Plan de acción
Benin	Aplicación deficiente de la legislación; sanciones inadecuadas; recursos inadecuados para los inspectores del trabajo.	Reforzar el marco jurídico; crear capacidad entre el personal de la administración y la inspección del trabajo, los interlocutores sociales y la judicatura; crear un marco de coordinación para todas las actividades encaminadas a fomentar la igualdad en el sector público y el privado.
Burkina Faso	Conocimiento insuficiente de los trabajadores respecto a sus derechos; ausencia de estadísticas e insuficiencia de recursos para la inspección del trabajo.	Elaborar una política nacional para combatir la discriminación en el trabajo y en el empleo; crear un instituto nacional encargado de llevar un control de la discriminación; recopilar datos y preparar estudios; ejecutar proyectos experimentales para la promoción de la igualdad; revisar el Código del Trabajo; realizar actividades de sensibilización; crear capacidad entre los interlocutores sociales.
Camerún	Ajuste tan sólo parcial de la legislación nacional a los Convenios núms. 100 y 111; escasez de motivos de discriminación contemplados en el Código del Trabajo.	Reforzar el marco jurídico; revitalizar el marco institucional; apoyar a los interlocutores sociales mediante el diálogo social; crear un instituto nacional para llevar un control de la evolución del mercado de trabajo en el contexto de la globalización.
Côte d'Ivoire	Previsión en el Código del Trabajo de que los candidatos a un puesto se someterán a un reconocimiento médico, lo cual podría dar lugar a una discriminación contra los trabajadores con VIH y sida, u otras enfermedades crónicas; conocimiento insuficiente de los trabajadores respecto a sus derechos; advertencia de falta de interés entre los inspectores; conocimiento deficiente de los jueces respecto a las normas internacionales del trabajo.	Revisar la legislación nacional, en particular el Código del Trabajo; crear capacidad entre jueces, juristas, inspectores del trabajo, sindicatos, representantes de los trabajadores y organizaciones de empleadores para la aplicación de las normas internacionales del trabajo; realizar actividades de sensibilización.

los trabajadores migrantes en el lugar de trabajo mediante inspecciones del trabajo rutinarias.

232. Se organizaron talleres nacionales y subregionales de formación para jueces, juristas, catedráticos de derecho laboral e inspectores del trabajo en varios países, como Chile, República Democrática del Congo, Rwanda, y Trinidad y Tabago. Esos talleres sirvieron para dotar a los participantes de las herramientas necesarias para aplicar las normas internacionales del trabajo en su actividad diaria.

233. En un programa conjunto de la OIT y el Banco Interamericano de Desarrollo encaminado a fomentar una cultura del cumplimiento de las leyes laborales se incluyó un módulo específico sobre la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo.

En el marco de dicho programa se organizaron cuatro actividades de formación en cooperación con universidades locales en Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Nicaragua. De esta formación se beneficiaron 156 personas, procedentes del ministerio de trabajo, el tribunal supremo, la judicatura, las organizaciones de empleadores y trabajadores, y las facultades de derecho de esos países.

Igualdad de género

234. En cumplimiento de la tercera fase del proyecto denominado «Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género»

Recuadro 3.2 (cont.)

Países	Dificultades advertidas	Plan de acción
Madagascar	Ausencia de institución alguna que se encargue de supervisar la aplicación de las disposiciones; reconocimiento insuficiente de la aportación del trabajo de la mujer.	Seguir investigando las diversas formas de discriminación existentes en el mundo del trabajo, en particular en el sector público; llevar a cabo una evaluación periódica de la situación en materia de discriminación; crear un documento de política nacional para la promoción de la igualdad en el trabajo; promover el diálogo social en torno a la discriminación.
Mauritania	Conocimiento fragmentario de las personas responsables de gestionar los recursos humanos en el sector privado respecto a sus obligaciones en materia de no discriminación; conocimiento deficiente de los trabajadores respecto a sus derechos; persistencia de la discriminación de la mujer como fenómeno generalizado; necesidad de las mujeres, los jornaleros, los trabajadores migrantes y los trabajadores domésticos de medidas de protección especiales; desconocimiento general del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.	Mejorar el marco jurídico; reforzar el papel de los inspectores del trabajo en la lucha contra la discriminación mediante seminarios de sensibilización; crear un órgano consultivo nacional encargado de luchar contra la discriminación y promover la igualdad; organizar campañas de sensibilización dirigidas a los directores de empresas.
Niger	Conocimiento deficiente de las leyes; inspección del trabajo insuficiente; ausencia de recursos para los órganos de control.	Aumentar la base de conocimientos, realizar actividades de sensibilización y reforzar el marco jurídico y el institucional.
Senegal	Ausencia de recursos financieros, y de materiales para la inspección del trabajo y para la recopilación de datos; imposición de sanciones insuficientes; desconocimiento de los trabajadores respecto a sus derechos en materia de discriminación.	Crear un órgano nacional encargado de luchar contra todas las formas de discriminación en el trabajo; revisar la legislación nacional de manera que esté conforme con las normas internacionales del trabajo; realizar campañas de sensibilización; integrar las cuestiones de discriminación en las estrategias de los sindicatos y las organizaciones de empleadores.

(WEDGE) en Camboya, Etiopía, Kenya, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Uganda, Viet Nam y Zambia, se sigue promoviendo la iniciativa empresarial de la mujer, el apoyo a las mujeres empresarias para la creación de empleos decentes y la mayor autonomía de la mujer, la igualdad de género y la reducción de la pobreza. El programa WEDGE tiene por objetivo la supresión de los obstáculos socioculturales, jurídicos y políticos, así como la promoción de un entorno propicio para el desarrollo empresarial y la igualdad de género, en el que se reconozca que la igualdad de género no es tan sólo un objetivo fundamental en sí misma, sino que ofrece además una oportunidad empresarial que es esencial para el crecimiento

económico y el bienestar de las familias y de las comunidades.

235. En colaboración con la Corporación Financiera Internacional, el programa Better Work permite llevar a cabo a escalas mundial y nacional actividades para promover el desarrollo económico mediante el cumplimiento de las normas del trabajo, como las realizadas en Haití, Jordania, Lesotho y Viet Nam. Todos los documentos del programa Better Work incluyen un plan sobre la igualdad de género y la no discriminación en el que se establecen las políticas, los procesos y las metas en lo que respecta a la contratación de personal, la formación, los recursos de información, las evaluaciones del cumplimiento, y el seguimiento y la evaluación a fin de garantizar la igualdad y la no discriminación.

Recuadro 3.3
Resoluciones judiciales fundamentadas en el Convenio núm. 111

En 2009, después de los talleres de formación para jueces que se habían organizado en el marco de PAMODEC, un tribunal en Burkina Faso y otro de Benin fundamentaron en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y en la legislación interna sendos fallos en favor de dos trabajadores despedidos de resultados del comportamiento discriminatorio de sus empleadores.

La primera causa se refería a un maestro de enseñanza primaria, que trabajaba en un orfanato administrado por la iglesia protestante y cuyo contrato no había sido renovado al parecer porque no era miembro de dicha iglesia. El Tribunal de Apelación del Trabajo de Koudougou declaró al empleador culpable de despido improcedente por motivos de religión. El Tribunal estimó según lo dispuesto en el Convenio núm. 111 que si bien cabía entender que la religión podía ser un requisito exigido para ocupar un empleo determinado, el puesto de maestro no hacía precisa una confesión religiosa concreta. Además estimó que el empleador, al preferir contratar a cristianos protestantes, atentaba contra el principio de igualdad de oportunidades preceptuado en el Código del Trabajo de 2008 y en el Convenio núm. 111¹.

En la segunda causa, el Tribunal de Primera Instancia (Sala de lo Social) de Cotonou declaró que una empresa había incurrido en un acto de discriminación por haber conferido un trato desigual a una de sus trabajadoras al quedar ésta embarazada. Según la demandante, su delicado estado de salud le había impedido regresar al trabajo durante el embarazo. Pese a ello, la empresa obvió todo pago a la trabajadora durante seis meses, incluido el tiempo de baja por maternidad, y acabó despidiéndola. El Tribunal resolvió considerando que Benin había ratificado el Convenio núm. 111, cuyos principios quedaban reflejados en el Código del Trabajo y en la Convención General Colectiva del Trabajo, y que por tanto la actitud del empleador constituía un acto de discriminación por motivos de sexo, concepto que abarcaba el embarazo, el estado civil y la situación familiar².

¹ Sentencia núm. 003 de 05/02/2009, *Jean Baptiste Sankara K. contra Orphelinat Pègd Wendé*.

² Causa núm. 05/2005 *Alice Segbo contra Etablissement Royal Photo*.

Recuadro 3.4
Promover el trabajo decente y la igualdad de género en el Yemen

La Oficina Regional de la OIT para los Estados árabes y la Dirección General de Trabajadoras (DGWW) del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MOSAL) aunaron esfuerzos para llevar a cabo un proyecto de cooperación técnica titulado «Promover el trabajo decente y la igualdad de género en el Yemen» y financiado por el Gobierno de los Países Bajos.

A continuación se enumeran algunas etapas importantes de dicho proyecto:

- la creación de redes de promoción de políticas para las trabajadoras de los sectores de la salud, la educación y la agricultura, con el fin de promover cambios en las políticas y las leyes que beneficien a 3.000 trabajadores de ambos sexos, mediante el intercambio de información y de conocimientos, y el diálogo sobre política en general;
- la creación de una oficina de gestión de la información y de intercambio de conocimientos para tratar el problema de las actitudes y los estereotipos negativos hacia las mujeres trabajadoras, y para fomentar percepciones positivas en los medios de comunicación y el público en general;
- la formación de 18.000 trabajadores de ambos sexos en los sectores público y privado sobre su derecho a gozar de unas condiciones de trabajo dignas, y
- la realización de auditorías participativas de género en dos ministerios para la incorporación de las cuestiones de género en las políticas y los programas nacionales.

La DGWW cumple hoy una función fundamental en la definición del programa nacional sobre la igualdad de género en el mundo del trabajo en el Yemen. La labor que realiza en el marco del proyecto de la OIT y el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo ha contribuido al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, al logro de la igualdad de género y al fortalecimiento del tripartismo y del diálogo.

Recuadro 3.5
Mejora de las prestaciones por maternidad de las mujeres que trabajan

Régimen de prestaciones por maternidad para las mujeres que trabajan en el sector informal en la India

El Gobierno de la India proyecta ofrecer prestaciones de maternidad a las mujeres durante el embarazo y seis meses después del parto, durante el período de lactancia. Este régimen de prestaciones beneficia asimismo a las mujeres que actualmente no tienen derecho a prestaciones en concepto de licencia por maternidad, pero que se hallan inscritas en su respectivo centro local (Anganwadi) durante el embarazo. Tiene por objeto promover la salud y compensar en parte la pérdida de salario que pueden sufrir las mujeres mientras cuidan de su salud y de sus hijos, y se integra en la iniciativa más amplia encaminada a reducir la mortalidad materna e infantil.

Creación de un régimen de seguro de maternidad en Jordania

La OIT ayudó a elaborar en Jordania un régimen de seguro de maternidad que actualmente examina el Parlamento de ese país. Esta empresa comenzó con un estudio de viabilidad sobre la aplicación de un régimen de prestaciones por maternidad en efectivo. El coste total de la licencia por maternidad, asumido por los empleadores, había dado pie a la discriminación de las trabajadoras, al considerarse que contratarlas resultaba más oneroso que contratar a hombres. El estudio hacía hincapié en la necesidad de establecer en Jordania un régimen de protección de la maternidad justo y asequible que beneficiara a las trabajadoras, los mercados de trabajo y al conjunto de la sociedad. Se llegó a la conclusión de que la insauración de un régimen de este tipo en Jordania parecía factible y viable desde el punto de vista financiero.

236. En Marruecos se elaboró, con apoyo financiero del Gobierno de los Estados Unidos, un programa experimental destinado a promover la igualdad en el lugar de trabajo. Se aplicó un enfoque «de abajo arriba», es decir, que se consultó a los beneficiarios. Se invitó a seis empresas del sector privado y semi-público de las industrias del turismo, farmacéutica y agroalimentaria a participar en una encuesta de referencia que debía permitir comparar los efectos de las políticas y las prácticas en materia de empleo surtidos en las mujeres y aquéllos logrados en los hombres. Como complemento de las actividades de formación realizadas, en 2008 se elaboró y se publicó en árabe y francés una guía de «buenas prácticas» para promover la igualdad de derechos en materia de empleo y de oportunidades en el lugar de trabajo.

237. La OIT ha realizado 11 estudios nacionales sobre la igualdad de género en el diálogo social y la negociación colectiva en Armenia, China, ex República Yugoslava de Macedonia, India, Indonesia, Jordania, Nigeria, Rwanda, Sudáfrica, Ucrania y Uruguay. Sobre su base se está preparando un análisis comparado de prácticas óptimas sobre la igualdad de género en el diálogo social tripartito y la negociación colectiva.

238. Entre las actividades y los productos del proyecto BASIC¹¹ sobre la igualdad de género en el

mundo del trabajo, que hoy se cumple en Angola, Brasil, China, India y Sudáfrica, cabe citar la adopción de políticas relativas al lugar de trabajo en que se tienen en cuenta las cuestiones de género; la formación dirigida a los mandantes en materia de no discriminación; la organización de auditorías participativas de género; el fortalecimiento de la capacidad de los estadísticos del trabajo para proporcionar datos desglosados por sexo, y la determinación de las opciones de política para la organización de las trabajadoras en la economía informal.

239. En 2009 la OIT organizó en Indonesia, junto con el Ministerio de Trabajo y Migraciones de ese país, un seminario tripartito sobre la prevención de todas las formas de acoso en el lugar de trabajo. Mediante ese seminario se pretendía entablar un diálogo abierto sobre el acoso, encontrar una definición aceptable del término y deliberar sobre la función de los interlocutores sociales.

240. En marzo de 2010 el Consejo de Administración de la OIT adoptó un Plan de acción sobre igualdad de género (2010-2015), que plasma el carácter transversal de la igualdad de género y se basa en seis elementos principales de la estrategia de las Naciones Unidas sobre la incorporación de la perspectiva de género para lograr la igualdad y la habilitación de la mujer¹². En el marco de ese plan,

11. La denominación «BASIC» se ha acuñado a partir de la letra inicial de cada uno de los países citados en los que se está llevando a cabo el proyecto.

12. Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE): *United Nations system-wide policy on gender equality and the empowerment of women: focusing on results and impact*, CEB/2006/2, 15 de diciembre de 2006, disponible en: http://www.un.org/womenwatch/ianwge/gm/UN_system_wide_P_S_CEB_Statement_2006.pdf, 7 de febrero de 2011.

se sometieron a auditorías participativas en materia de género varias instituciones de 15 países y territorios¹³, además de tres organizaciones internacionales de trabajadores¹⁴.

Igualdad de remuneración entre hombres y mujeres

241. En 2008, la OIT publicó la guía titulada *Promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos: guía detallada*, que se tradujo al albanés, árabe, chino, español, francés, inglés, portugués y ucraniano, y se distribuye y utiliza en talleres de formación.

242. En el marco de un proyecto de cooperación técnica, financiado por el Gobierno de Noruega, para combatir las desigualdades y la discriminación en el lugar de trabajo, en 2008 se organizó un taller en Chile. Participaron en él miembros de comisiones tripartitas nacionales para la igualdad procedentes de la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Otro taller sobre los mecanismos nacionales para la promoción de la igualdad de oportunidades, organizado en el Centro de Formación de la OIT en Turín, congregó a mandantes tripartitos, personal directivo y especialistas en recursos humanos de empresas multinacionales, profesores universitarios y expertos en formación procedentes de 25 países.

243. En julio de 2007, la OIT y el Ministerio de Trabajo y Migraciones de Egipto organizaron una mesa redonda sobre la igualdad de remuneración, a la que asistieron representantes de los ministerios e interlocutores sociales competentes, y en la que se examinaron las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) acerca de la aplicación del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y la cuestión de «la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor».

244. En cumplimiento de un proyecto sobre trabajo decente e igualdad de género llevado a cabo en Jordania, se elaboró, en consulta con el Gobierno y los interlocutores sociales, una reseña sobre las políticas nacionales en materia de igualdad de remuneración. Ésta se presentó y examinó en una mesa redonda organizada en 2010. Las consiguientes

recomendaciones configuran la base de un plan de acción nacional sobre la igualdad de remuneración.

Conciliar las responsabilidades laborales y familiares

245. En la reciente publicación de la OIT titulada *Soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo*¹⁵ se examinan los principales problemas y dificultades que plantea el cuidado de los niños para los padres que trabajan y los empleadores; la manera de enfocar dichos problemas en las políticas nacionales; los motivos por los cuales diferentes actores han comenzado a buscar soluciones para el cuidado de los niños en el lugar de trabajo y las distintas formas de intervención. En 2008 se publicó otro folleto divulgativo sobre la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares, así como una serie de fichas temáticas por países para Armenia, Georgia, Kirguistán y Federación de Rusia¹⁶.

246. Las investigaciones realizadas desembocaron en la elaboración conjunta por la OIT y el PNUD de un informe sobre el trabajo y la familia en América Latina y el Caribe, titulado *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Según este informe, el programa para la conciliación de la vida laboral y familiar también podría resultar beneficioso en términos de productividad y resultados económicos.

247. En 2009, los módulos de formación del Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (Programa WISE), que versan sobre cuestiones relacionadas con la conciliación de la vida laboral y familiar y la protección de la maternidad, se aplicaron a título experimental en Mozambique y República Unida de Tanzania. Se habían elaborado en el marco de un proyecto llevado a cabo por la OIT y el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) sobre la mejora de la calidad del empleo en África, gracias a los esfuerzos concertados de gobiernos, empleadores y trabajadores. También se publicó material didáctico con una gran variedad de información, actividades, ejemplos de prácticas óptimas y otros recursos para orientar las actividades y las iniciativas sobre la conciliación de la vida laboral y familiar.

13. Albania, Angola, Cabo Verde, Etiopía, Kirguistán, Liberia, Malawi, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Sri Lanka, República Unida de Tanzania, territorios palestinos ocupados, Yemen y Zimbabue.

14. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Internacional de la Educación (IE) y la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

15. C. Hein y N. Cassirer: *Soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo*, Ginebra, OIT, 2010.

16. Estas fichas se pueden consultar en: <http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/publ/index.htm>, 4 de febrero de 2011.

Recuadro 3.6
Elementos que conforman los planes de acción de los sindicatos
para combatir la discriminación racial y la xenofobia

- Congreso de Sindicatos de Nepal: la formulación, publicación y difusión de material de sensibilización, para distribuirlo y exponerlo en los principales puntos de salida de los trabajadores migrantes o migrantes potenciales.
- Confederación Sindical Nacional Cartel Alfa de Rumania: la realización de un estudio nacional sobre la situación de la población romaní con el objetivo de crear una base de datos para observar de cerca su situación, e investigaciones sobre la inclusión de los migrantes de origen romaní en los mercados de trabajo de España e Italia.
- Confederación de Sindicatos de Trabajadores de Sudáfrica: la organización de dos talleres nacionales, en dos provincias, para los afiliados y miembros de dicha confederación que participan en foros sobre la igualdad en el empleo y en comités en el lugar de trabajo, haciendo especial hincapié en los instrumentos nacionales e internacionales que promueven la igualdad de trato y de oportunidades, e invocando las normas de la OIT y de las Naciones Unidas como punto de partida. Se impartió formación a los participantes sobre la interpretación y la aplicación de leyes relativas a la igualdad en el empleo y el desarrollo de las competencias profesionales.
- Central Única de Trabajadores (CUT) del Brasil: en colaboración con la Comisión Nacional contra la Discriminación Racial se organizó un taller nacional de sensibilización de tres días de duración.

Igualdad sin perjuicio
de la raza y el origen étnico

248. En el marco de un proyecto de cooperación técnica, financiado por el Gobierno de Noruega y destinado a combatir las desigualdades y la discriminación en el lugar de trabajo, la OIT organizó una reunión interregional en la que participaron 24 países sobre la formulación de una estrategia para los sindicatos en el marco de la lucha contra la discriminación racial y la xenofobia. Ulteriormente, la OIT colaboró con sindicatos del Brasil, Nepal, Rumania y Sudáfrica en la aplicación de planes de acción destinados a combatir la discriminación racial y la xenofobia (véase el recuadro 3.6).

249. En 2008, la OIT y la Alta autoridad francesa de lucha contra la discriminación y por la igualdad (HALDE) suscribieron un acuerdo de colaboración para la realización de investigaciones, estudios e intercambios a fin de evaluar y comparar las prácticas de las empresas francesas en el ámbito de la no discriminación y la promoción de la igualdad. Para evaluar el grado de sensibilización y de conocimientos adquiridos en la materia, en diciembre de 2009 se realizó un amplio sondeo de opinión, el tercero de una serie publicada en 2010. Se organizó una gran campaña mediática contra la discriminación racial en el lugar de trabajo, que consistió principalmente en la colocación de carteles en el metro y los trenes de cercanías en París y otras seis grandes ciudades, así como en los transbordadores que partían hacia Irlanda y Reino Unido.

250. En el plano nacional se llevaron a cabo actividades muy diversas, en particular en Bangladesh, Camboya, Camerún, Indonesia, Kenya, Namibia y Nepal. En el Camerún, la atención se centró sobre todo en la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en la estrategia nacional de reducción de la pobreza, así como en la formación, el fortalecimiento de la capacidad y el diálogo con los funcionarios públicos y los principales agentes sociales. En Camboya se perseveró en el afán de promover la aplicación de la legislación sobre los derechos de las comunidades indígenas a las tierras y la elaboración de planes de desarrollo local. En Nepal se creó un programa nacional de gran envergadura para ayudar a aplicar los principios enunciados en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

251. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó, en su 45.º período de sesiones, celebrado en 2009, las conclusiones de un estudio realizado por la OIT sobre la situación de los pueblos indígenas en 24 países de África. Se creó una base de datos en que se almacenó información sobre antecedentes, legislación, jurisprudencia y otras fuentes pertinentes en que se había fundamentado el estudio. Se elaboraron y difundieron en varios idiomas una importante publicación, titulada *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica, Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*, así como un compendio de casos, titulado *Aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT por tribunales nacionales e internacionales en América Latina*.

252. La Oficina brindó contribuciones sustantivas a la Conferencia de Examen de Durban de las

Naciones Unidas, celebrada en 2009, y organizó un acto paralelo sobre la lucha contra el racismo en el mundo del trabajo en que participaron representantes sindicales de varios países.

Protección de los trabajadores migrantes

253. En 2008 la OIT publicó los resultados de un análisis de la situación nacional sobre la discriminación en el empleo en Francia¹⁷ y Suecia¹⁸. El informe relativo a Francia fue objeto de gran publicidad en los medios de comunicación nacionales e internacionales, así como entre algunos grupos empresariales del país, principalmente el grupo de supermercados Casino y ADECCO, una de las principales agencias de empleo temporal del mundo. Posteriormente, se realizaron pruebas internas para evaluar el grado de discriminación empleando la metodología de la OIT.

254. Durante los cuatro últimos años se prestaron a mandantes de 36 Estados Miembros asesoramiento programático y asistencia técnica sobre el trato de los trabajadores migrantes. Entre otros resultados, esta labor redundó en la ratificación de los convenios pertinentes de la OIT por 12 Estados Miembros y en la elaboración o adopción de marcos programáticos y leyes detallados sobre las políticas de migración laboral en 11 países.

255. En colaboración con el Irish Management Institute, se preparó un módulo de formación para ejecutivos de empresas internacionales y locales sobre la integración de los migrantes en los lugares de trabajo, y se prepararon guías exhaustivas para los empleadores y los sindicatos sobre el trabajo con migrantes. También se creó y se mantiene una base de datos en línea con ejemplos de prácticas, con inclusión de 160 medidas de integración y contra la discriminación adoptadas por los gobiernos, los empleadores, los sindicatos y la sociedad civil en 24 países.

256. La OIT ha realizado investigaciones con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre la no discriminación y la

integración de los migrantes, y ha publicado conjuntamente con ésta pautas de orientación sobre el fortalecimiento de la gobernanza de las migraciones¹⁹. También ha preparado, en colaboración con la OSCE y con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dos ediciones regionales de un manual sobre el establecimiento de políticas de migración laboral eficaces²⁰.

257. La OIT también prestó asesoramiento técnico en cuestiones relacionadas con la discriminación y la igualdad de trato de los trabajadores migrantes al Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes de las Naciones Unidas; a la Conferencia de Durban; al Comité sobre los Trabajadores Migratorios de las Naciones Unidas; al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas; al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas; a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y a la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa.

Proteger a los trabajadores infectados o afectados por el VIH

258. En junio de 2010, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), primera norma internacional del trabajo dedicada al tema del VIH y el sida. En ella se brinda protección contra la discriminación en la contratación y en las condiciones de empleo, se prohíbe la terminación de la relación de trabajo por razón del estado serológico real o supuesto respecto del VIH, y se prevé que no deberían exigirse pruebas de detección ni otras formas de detección del VIH con fines de empleo²¹.

259. La OIT llevó a cabo proyectos de cooperación técnica en varios países y regiones con el objetivo de fortalecer la capacidad para abordar cuestiones relativas a la discriminación y otras cuestiones

17. E. Cedey y F. Foroni: *Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin in France: A national survey of discrimination based on the testing methodology of the ILO*. Documento sobre migraciones internacionales núm. 85E de la OIT, Ginebra, OIT, 2008, disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp85e.pdf>, 4 de febrero de 2011.

18. K. Attström: *Discrimination against native Swedes of immigrant origin in access to employment: A research study on Stockholm, Malmö and Gothenburg, utilizing the ILO discrimination practice testing approach*. Documento sobre migraciones internacionales núm. 86E de la OIT, Ginebra, OIT, 2007, disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp86e.pdf>, 4 de febrero de 2011.

19. OSCE y OIT: *Strengthening migration governance*, Ginebra, OIT, 2009.

20. OSCE, OIM y OIT: *Handbook on establishing effective labour migration policies*, edición para los países mediterráneos, publicado en: http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_en.pdf. La edición de 2006, adaptada para Europa Oriental y Asia Central, está disponible en: http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_handbook_06.pdf, 4 de febrero de 2011.

21. Párrafos 16, 24 y 25.

relacionadas con el VIH y el sida. Así, por ejemplo, en el contexto de un proyecto emprendido en el África Subsahariana y financiado por el Gobierno de Suecia, en 2008 se organizó un taller sobre la utilización del derecho internacional del trabajo y de las normas internacionales del trabajo sobre el VIH y el sida. En él participaron 30 magistrados, asesores jurídicos y abogados procedentes de Benin, Burkina Faso y Togo. El proyecto debía reforzar los marcos políticos y jurídicos de estos países para responder al VIH y el sida, con el objetivo principal de fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas.

Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

260. Un proyecto de cooperación técnica, llevado a cabo en varios países de África Oriental y Meridional, Asia y el Pacífico sobre la promoción de la empleabilidad y el empleo de las personas con discapacidad mediante una legislación eficaz, ayudó a pasar revista a la legislación y las políticas nacionales, y examinar su aplicación efectiva. También se está realizando en Camboya, Etiopía, Kenya, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Uganda, Viet Nam y Zambia un proyecto titulado «Promoción del Trabajo Decente para

las Personas con Discapacidad a través del Servicio de Apoyo para la Inclusión de la Discapacidad (INCLUDE)» financiado por Irlanda. Ese proyecto es esencial para sensibilizar a los responsables de la formulación de políticas y a los proveedores de servicios a los derechos humanos, y en él se presta asesoramiento técnico sobre la inclusión de las personas con discapacidad.

Discriminación por motivos de edad

261. La discriminación por motivos de edad se examinó durante el simposio organizado por la OIT sobre las respuestas del sector empresarial al reto demográfico, que se mantuvo los días 28 y 29 de abril de 2009. Ese simposio reunió a investigadores y a destacados pensadores de las comunidades empresariales y de importantes empresas²². En fechas recientes se preparó un conjunto de material de formación sobre el envejecimiento, con el fin de ayudar a las organizaciones de empleadores y a las empresas a elaborar programas y políticas encaminados a generar condiciones de trabajo y empleo dignas y productivas para los trabajadores de más edad. La finalidad de este material es demostrar cómo el mantenimiento de estos trabajadores en el empleo y la contratación puede formar parte integrante de la gestión empresarial competitiva y productiva y ser compatible con la misma.

22. OIT: *Report on the ILO Symposium on Business Responses to the Demographic Challenge*, Ginebra, págs. 11 y 18.





Parte IV

Hacia un plan de acción

262. La evaluación de las actividades realizadas y el impacto de éstas en los cuatro últimos años muestran claramente que se ha adoptado y aplicado mayor número de políticas y planes de acción en materia de igualdad, tanto en el ámbito nacional como en el empresarial. Varios gobiernos han reconocido la necesidad de armonizar su legislación nacional con los convenios de la OIT. Al resolver sobre las causas que se les presentaban, los jueces hicieron mayor referencia a los convenios de la OIT. Los mandantes son más conscientes y están mejor informados del papel que desempeñan en el tratamiento de estas cuestiones, y los instrumentos y guías de la OIT se consultan de manera más sistemática. Sin embargo, también está claro que la aplicación del principio de no discriminación sigue siendo difícil. El impacto y el mantenimiento de lo que se ha logrado hasta el momento presuponen un compromiso y una inversión de recursos constantes.

263. En vista del lugar fundamental que ocupa la lucha contra la discriminación en el mandato de la OIT, de las enseñanzas extraídas de la labor realizada hasta ahora y de los constantes desafíos que se definen en el presente informe, en esta parte del mismo se muestra el camino hacia un marco de acciones futuras que la OIT y sus mandantes podrían emprender. Será necesario adoptar una combinación de medidas. La OIT debería prestar asistencia en la mejora y el cumplimiento efectivo de las leyes; la creación de instituciones destinadas al asesoramiento y la vigilancia; la adopción de políticas nacionales y de medidas administrativas apropiadas, y la generación de capacidad a fin de llevar a cabo análisis de situación. En este empeño debería privilegiar las comunicaciones, un asesoramiento y unas investigaciones de mejor calidad, la recopilación de datos desglosados por sexos, y la asistencia a las organizaciones

de trabajadores y de empleadores con el objetivo de promover la no discriminación.

264. En consonancia con la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y con base en todos los medios de acción de que la Organización dispone, como las actividades normativas, la cooperación técnica, la investigación y la divulgación de información, se propone que la OIT siga consolidando sus logros y brindando apoyo a sus mandantes: *a)* promoviendo los instrumentos de la OIT pertinentes, y principalmente la ratificación universal de los dos convenios fundamentales en materia de igualdad (Convenios núms. 100 y 111); *b)* creando y compartiendo conocimientos sobre la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación; *c)* desarrollando aún más la capacidad institucional de los mandantes de la OIT a fin de coadyuvar más eficazmente a la aplicación del derecho fundamental de no discriminación en el trabajo, y *d)* fortaleciendo las alianzas internacionales con los principales actores en materia de igualdad a escala internacional.

265. En estas esferas de acción prioritarias se seguiría prestando especial atención a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, a la discriminación por motivos raciales y étnicos, y al trato equitativo de los trabajadores migrantes. Con el fin de promover el progreso y su solidez con mayor eficacia, la Oficina debería seguir centrando su empeño en temas concretos y no exponerse a desperdiciar sus recursos, ya de por sí escasos. La discusión que en la Conferencia se dedique a estos elementos también orientará la preparación del componente de no discriminación de la discusión por la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2012, del punto recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

La promoción de los instrumentos pertinentes de la OIT

266. La OIT está a punto de lograr la ratificación universal de los dos convenios fundamentales en materia de igualdad: los Convenios núms. 100 y 111. La cuota de ratificación supera el 90 por ciento entre los Estados Miembros de la OIT. Esta cifra tan impresionante pone de manifiesto los buenos resultados de la labor emprendida y destinada a hacer extensivas las protecciones previstas en los convenios a todas las mujeres y todos los hombres.

267. Sin embargo, tal y como se apuntó ya en el presente informe, persisten dificultades en cuanto a la ratificación universal de esos convenios fundamentales en materia de igualdad, y aún más con respecto a su cabal aplicación. Para paliarlas, la OIT debería seguir promoviendo el diálogo social en los planos nacional y regional, y atender las solicitudes de asistencia técnica de la OIT cursadas por los países que no han ratificado los instrumentos considerados. Dados los vínculos que existen entre la pobreza y la discriminación, los esfuerzos dedicados a la igualdad deberían ajustarse también a los objetivos internacionales destinados a reducir la pobreza. Para ello, la OIT debería seguir tratando de conseguir la ratificación universal de estos convenios fundamentales para 2015, con miras al logro del Objetivo de Desarrollo del Milenio núm. 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre).

268. Además de promover estos dos convenios, la Oficina velará para que se fomente activamente la aplicación de la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), recién adoptada y en la que se contemplan formas de discriminación muy concretas. La OIT seguirá aplicando las conclusiones sobre la igualdad de género en cuanto eje del trabajo decente, que la Conferencia adoptó en 2009¹, y promoverá la ratificación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). También seguirá respaldando la aplicación del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), que contienen disposiciones esenciales en materia de igualdad de trato y no discriminación.

Crear y compartir conocimientos sobre la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación

269. Uno de los obstáculos más enquistados que dificultan la eliminación de la discriminación en el trabajo es la falta de información y de datos estadísticos actualizados sobre los diferentes motivos de discriminación y los puntos comunes entre ellos. Si bien se ha progresado a este respecto, la cantidad y la calidad de la información de la que se dispone varía considerablemente según los países y las regiones.

270. La producción cualitativa y cuantitativa de datos sobre discriminación requiere unos conocimientos técnicos exhaustivos, recursos económicos y humanos y, en algunos países, la superación de problemas políticos. La falta de una recopilación detallada de datos socava la eficacia de las iniciativas nacionales, regionales e internacionales en materia de igualdad en el trabajo. Un mayor suministro de información exacta permitiría comprender mejor las persistentes trabas que coartan la aplicación efectiva de las leyes sobre no discriminación. También ayudaría a controlar y evaluar los resultados de los programas y políticas sobre igualdad, y a aprovechar al máximo los recursos humanos y financieros destinados a la eliminación de la discriminación en el trabajo. En este sentido, también se estudiará la posibilidad de concebir nuevos indicadores del trabajo decente relacionados con la no discriminación.

271. La OIT debería centrarse para ello en desarrollar aún más la capacidad y las metodologías necesarias para que las oficinas nacionales de estadística, los institutos de investigación y los organismos especializados en cuestiones de igualdad puedan recabar y analizar la información pertinente. También debería procurar fortalecer el potencial de los estadísticos del trabajo y mejorar los sistemas de información sobre el mercado de trabajo, de suerte que puedan obtenerse y presentarse sistemáticamente datos más fidedignos y desglosados por sexo sobre los principales motivos de discriminación. A escala mundial, la OIT debería procurar integrar mejor en su labor de investigación sus conocimientos singulares y especializados sobre los diferentes motivos de discriminación en el trabajo y la ocupación, además de facilitar pautas prácticas sobre los problemas jurídicos e institucionales advertidos.

272. Si bien la información relativa a la discriminación por motivos específicos es escasa, lo es más aún la información sobre la discriminación por múltiples

1. OIT: *Informe de la Comisión de la Igualdad de Género*, Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente, *Actas Provisionales* núm. 13, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

motivos². La Oficina procurará velar en particular por que, al recopilarse datos para luchar contra la discriminación, se tenga en consideración el carácter complejo y multidimensional de la identidad de las personas más vulnerables a la discriminación. Ello se hará con el fin de elaborar políticas más adecuadas para combatir la discriminación, sobre todo entre los miembros de la sociedad más pobres y marginados.

273. Respecto a las actividades futuras, convendría promover sobre todo un componente de intercambio de conocimientos en la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, los contactos entre los mandantes de la OIT, y la labor de las instituciones especializadas que tratan temas relativos a la no discriminación y la igualdad. Cabría explorar la posibilidad de crear una plataforma de intercambio de conocimientos para recabar y difundir información sobre los diferentes motivos de discriminación en el lugar de trabajo.

274. También cabría privilegiar el desarrollo de la capacidad de la OIT para realizar, junto con los mandantes, un análisis de los obstáculos que a escala nacional dificultan la eliminación de la discriminación, y para prestar orientación acerca de cómo pueden paliarse esas dificultades. La OIT debería apoyar a los mandantes mediante la recopilación y la difusión de orientación operativa, especialmente mediante manuales y guías prácticas para empleadores y sindicatos, así como mediante el mantenimiento y la expansión de unas bases de datos adaptadas a las necesidades de los usuarios.

Desarrollo del potencial institucional de los mandantes de la OIT para hacer efectiva la no discriminación en el trabajo

275. En los cuatro últimos años, muchos Estados Miembros han venido poniendo un empeño y recursos considerables para crear instituciones que se ocupen de la aplicación y el respeto efectivo del derecho fundamental a la no discriminación en el empleo y la ocupación. Las organizaciones de empleadores y trabajadores también siguen procurando eliminar la discriminación y gestionar la diversidad en el lugar de trabajo de forma más coherente. Sin embargo, pese al compromiso demostrado, muchas de estas organizaciones tropiezan muy a menudo con limitaciones en términos de capacidad. La experiencia ha mostrado que esas limitaciones van desde la escasez de personal y de recursos financieros hasta la deficiencia de los mecanismos destinados a

coordinar su trabajo a escala nacional y local, o bien la falta de cooperación y de coordinación con los grupos destinatarios. La eliminación de la discriminación será difícil de lograr si las instituciones responsables no consiguen actuar de manera eficaz y si los procedimientos de denuncia y los mecanismos de resolución de conflictos son inadecuados.

276. Además de proporcionar continuamente orientación directa sobre las políticas más acertadas, es esencial que la OIT intensifique la cooperación técnica para desarrollar el potencial de los mandantes. En colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT, se deberían mantener a disposición de las autoridades, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y otros interlocutores nacionales encargados de cuestiones relativas a la igualdad en el lugar de trabajo programas de formación en materia de no discriminación e igualdad. Se seguirá promoviendo el recurso a la auditoría participativa de género, en cuanto herramienta de autoevaluación, para fomentar el aprendizaje de las personas físicas y jurídicas sobre incorporación de las cuestiones de género e igualdad. Después de que se publique el primer número de *Promoción de la igualdad* acerca de la evaluación no sexista de los empleos, se producirán herramientas similares de fácil empleo relativas a otros motivos de discriminación.

Fortalecimiento de las relaciones de cooperación con los principales interlocutores internacionales en el ámbito de la igualdad

277. La OIT tiene la gran responsabilidad de guiar las actividades internacionales en aras de la eliminación de la discriminación y la desigualdad en el lugar de trabajo y contribuir a ella. Esa función es tanto más importante en tiempos en los que la incertidumbre del mercado, las altas tasas de desempleo y la miseria podrían socavar o frenar los esfuerzos nacionales y regionales para garantizar que todas las personas gocen de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo. Al fortalecer las actividades internacionales en materia de igualdad, la OIT ayudará a sus mandantes a cumplir sus compromisos nacionales en la materia y promoverá tal vez progresos más significativos en los planos nacional, regional e internacional.

278. Es preciso reflejar la complejidad inherente a la eliminación de la discriminación en el empleo y

2. S. Fredman: «Positive rights and duties: Addressing intersectionality», en D. Schiek y V. Chege (directores): *European Union non-discrimination law: Comparative perspectives on multidimensional equality law*, Londres, Routledge-Cavendish, 2008, pág. 84.

la ocupación en la labor del sistema de las Naciones Unidas. Se debería hacer hincapié en la creación y la mejora de las relaciones de cooperación y colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas para lograr una «unión en la acción» en las áreas de la investigación y la promoción mundial. Estos esfuerzos coadyuvan a mayor coherencia entre las actividades relativas a la eliminación de la discriminación en el empleo y los objetivos internacionales en materia de reducción de la pobreza y la exclusión social.

279. La colaboración con miras a la «unión en la acción» brindaría la oportunidad de proyectar la voz del tripartismo en las actividades de las Naciones Unidas referentes a la igualdad y a la no discriminación. La OIT debería empeñarse en lograr una cooperación más estrecha con los demás organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el ámbito de la igualdad y la no discriminación, como por ejemplo la Dependencia de Lucha contra la Discriminación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, los órganos de supervisión de tratados, y los mecanismos especiales de las Naciones Unidas competentes. La Organización también debería seguir velando por que los Programas de Trabajo Decente por País queden plasmados en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y, siempre que sea posible, debería velar por que se tengan muy presentes los principios de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres. La Oficina también debería cultivar el intercambio y la

cooperación con los órganos regionales competentes, como la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, el Consejo de Europa, y la Agencia de los Derechos Fundamentales, de la Unión Europea.

280. Finalmente, la OIT debe dotarse de un enfoque coherente e integrado para abordar la no discriminación y la igualdad. Varios países ya han incorporado estas cuestiones como prioridades en sus Programas de Trabajo Decente por País, a fin de crear una plataforma en la que la OIT pueda brindar apoyo a las actividades nacionales. Es importante que también otros países contemplen la posibilidad de incluir la no discriminación en sus respectivos Programas de Trabajo Decente por País.

281. En la Declaración de Filadelfia 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». A lo largo de casi un siglo de historia, la OIT ha demostrado que es motor de lucha contra la discriminación y de la promoción de la igualdad, y debe conservar esa posición de liderazgo reconocida en la materia. En lo que respecta a las actuales políticas relativas a la crisis y posteriores a ésta, la discriminación y la exclusión, sumadas a una pobreza y a unas desigualdades sociales crecientes, requieren una acción renovada. En virtud del compromiso colectivo y de la voluntad de sus mandantes, la OIT debe aunar fuerzas con los gobiernos, los interlocutores sociales y los organismos internacionales para superar los retos y velar por que se respete el derecho universal de no discriminación en el empleo y la ocupación.