

LA OIT Y LA ELIMINACION DE LA DISCRIMINACION EN EL EMPLEO

Por **Claude ROSSILLION,**

**Doctor en Derecho, funcionario de la OIT desde 1958
y Jefe del Servicio de la Igualdad de Derechos.**

En este estudio se analizan los diferentes aspectos de los convenios y de las recomendaciones adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la eliminación de la discriminación y a la promoción de la igualdad de oportunidades en materia de empleo y de profesión. El convenio principal es el Convenio número 111, de 1958, que hasta la fecha ha sido ratificado por 107 países de los 151 Estados Miembros de la OIT. Este convenio ha sido complementado por otros instrumentos relativos a las causas de discriminación que no estaban cubiertas con el Convenio número 111. El estudio muestra las precisiones que se han introducido para definir la discriminación y determinar las medidas que hay que tomar para su eliminación en las funciones de los órganos de control de la aplicación de convenios y recomendaciones y en el desarrollo de las actividades prácticas de la OIT.

1. La eliminación de la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades en materia de empleo ocupan actualmente un lugar destacado en las normas y los programas de acción de la OIT. Representan un desarrollo relativamente reciente de las preocupaciones relativas a los derechos humanos fundamentales en la esfera del trabajo que se habían aplicado, primeramente, a la protección

contra las condiciones abusivas de trabajo, a la eliminación del trabajo forzoso y a la garantía de los derechos sindicales y de negociación colectiva.

2. Desde el punto de vista constitucional, desde la creación de la Organización en 1919, algunas disposiciones se habían referido a la necesidad de garantizar a todos sus posibilidades de desarrollo y un trato económico equitativo. Pero por medio de la Declaración de Filadelfia adoptada en 1944 e incluida, después, en su Constitución, la OIT proclamó, como principio constitucional fundamental 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".

3. Estos principios se han traducido en un cierto número de convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo así como en varios programas de acción.

4. Las normas más generales son las del Convenio y la Recomendación (número 111) sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación, adoptados en 1958, que tienen como fin combatir en términos generales el problema de la discriminación basada en los diferentes motivos que se presentan con más frecuencia. Antes de esta fecha, varios instrumentos se habían referido a la igualdad de derechos en algunas materias o en favor de algunas categorías de personas, como por ejemplo, en lo que se refiere a la libertad sindical y al derecho de sindicación (1948 y 1949), la política social en los territorios no metropolitanos (1947), los trabajadores migrantes (1949) y la igualdad de remuneración entre las mujeres y los hombres (1951). Desde 1958, ha continuado la acción normativa de la Conferencia Internacional del Trabajo, inspirándose en el Convenio y la Recomendación número 111 y desarrollando sus principios por una parte, en convenios y recomendaciones específicos para determinadas categorías de trabajadores como los trabajadores migrantes (1975), los trabajadores de edad (1980), los trabajadores con responsabilidades familiares (1981) y las personas inválidas (1983) y, por otra parte, en instrumentos que se ocupan de determinadas materias tales como la política del empleo (1964), el desarrollo de los recursos humanos (formación y orientación profesionales, 1975) y la terminación de la relación de trabajo (1982).



1 C. ROSSILLION: Droit international a vocation universelle, Juris-Classeur droit international, fasc. 574-A, 1977, actualizado en 1983; N. VALTICOS: Droit international du travail, 2ª edición, 1983; "La Organización Internacional del Trabajo: Cincuenta años de actividades normativas", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 80, número 3, Septiembre de 1969; "Porvenir de las normas internacionales del trabajo en ibíd., vol. 98, número 4, Octubre-Diciembre de 1979.

5. Como se verá, se ha prestado una ayuda particular a la aplicación de esas normas -especialmente a las del Convenio número 111, ratificado por más de 100 países- mediante los procedimientos habituales de control de la aplicación de los convenios y recomendaciones, así como a través de los mecanismos de quejas y de reclamaciones que se han utilizado en varias ocasiones a este respecto. Además, la Organización decidió, poco después de la adopción de los instrumentos de 1958, completar estos medios habituales con un programa especial de actividades prácticas encaminado a promover en el mundo el conocimiento de los problemas de discriminación y de los métodos que se deben utilizar para hacer frente a los mismos. Al lado de estas formas de acción general, la OIT ha abordado del problema del apartheid en Sudáfrica con su Declaración sobre este tema adoptada, originariamente, en 1964 y actualizada en 1981, y de un programa particular de acción.

6. Todos estos esfuerzos entran en el marco de un conjunto de actividades desplegadas por las Naciones Unidas y por otras instituciones especializadas, a las que la OIT se ha asociado especialmente en lo que se refiere a la elaboración y los procedimientos de aplicación de las normas; a este respecto, podemos citar la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960) y, bajo la égida de las Naciones Unidas, la Convención Internacional de 1965 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los pactos de 1966 de Derechos Humanos, la Convención de 1980 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención, en fase de preparación, sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias.

CAUSAS DE DISCRIMINACION

Causas previstas en el Convenio y la Recomendación núm. 111.

7. Los instrumentos de 1958 relativos a la discriminación en materia de empleo y de profesión se refieren expresamente a las causas de discriminación siguientes : raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional y origen social (apartado a del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio). Prevén también que cada país puede incluir en su definición cualquier otra causa de discriminación que le parezca adecuada previa consulta, especialmente, con las organizaciones de empleadores y de trabajadores (apartado b del párrafo 1 del artículo 1). Está claro, en efecto, que si bien ha parecido conveniente identificar las causas más corrientes o más

-----◇-----

2 "La discriminación en materia de empleo y ocupación", tercera parte del Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT, 47ª reunión, Ginebra, 1963, párrafo 23 (la mayoría de los comentarios explicativos hechos en las secciones II, III y IV del texto se basan en este informe).

alarmantes de discriminación mediante una enumeración tal como la que figura más arriba, ésta no es exhaustiva, y que el problema de la discriminación proviene, de forma general, de toda consideración de cuestiones ajenas a las exigencias de los empleos o a las aptitudes de los individuos.

Raza, color, ascendencia nacional y origen social.

8. Estos diferentes motivos tienen en común el hecho de que están generalmente relacionados con la existencia de diferentes grupos étnicos o comunidades dentro de un mismo país. Se ha podido observar que los criterios de raza y de color se diferencian poco, salvo en que pueden establecerse distinciones raciales entre personas del mismo color; la noción de raza no tiene, en realidad, una acepción científica muy precisa y el elemento esencial lo constituye el concepto que los mismos interesados tienen de sus diferencias así como las actitudes derivadas de este concepto, que adoptan en sus relaciones mutuas y en particular en el plano del empleo. Además se plantean, a menudo, problemas análogos a propósito de grupos definidos según el criterio de la religión y del idioma o incluso de la región de origen o "la pertenencia a un grupo tradicional" (tal como el grupo étnico o la tribu); esta última causa está, además, expresamente prevista por el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (número 117) (que ha recogido las disposiciones del Convenio de 1947 sobre el mismo tema para los territorios no metropolitanos) que está en vigor para cerca de 30 países, especialmente en África. La Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, que está en vigor para unos 120 países, se refiere, de forma general, a la raza, al color y a la ascendencia o al origen nacional o étnico. En cuanto al criterio del origen social, también se puede reflejar en situaciones similares cuando existe una división más o menos rígida de la sociedad en clases o en "castas"; en otros casos, el problema deriva de tradiciones jerárquicas o de diferencias resultantes del medio social o de los medios de educación utilizados.

9. Aparte de las políticas abiertamente discriminatorias como el apartheid (véanse más adelante los párrafos 61 y 62) y de las manifestaciones de prejuicios individuales, los problemas derivan, a menudo, del hecho de que algunos grupos sociales, raciales o étnicos (en el sentido más amplio del término) no se benefician en la práctica de las posibilidades de formación y de progreso económico y profesional



3. Véanse, por ejemplo, las observaciones presentadas sobre esta cuestión en el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1877, pág. 250, y 1981, pág. 187, en los que se toma nota de las medidas adoptadas por los Gobiernos de Suiza y de Malta en relación con las observaciones precedentes de la Comisión.

de que disfrutaran otros grupos, por ejemplo, por razones geográficas. Como se recordará más adelante, también puede existir una auténtica discriminación si no se adoptan medidas para poner remedio a estas situaciones.

10. La referencia a la ascendencia nacional en los instrumentos de 1958 tiene como fin cubrir las distinciones que existen entre los nacionales de un país (por ejemplo con respecto a las personas de origen extranjero naturalizadas o entre comunidades en relación con la existencia de culturas nacionales diferentes), pero no las distinciones hechas con respecto a los extranjeros en cuanto tales. La situación de los trabajadores extranjeros se ha considerado que plantea problemas específicos y ha sido objeto de disposiciones propias en los convenios y las recomendaciones sobre los trabajadores migrantes (véase más adelante el párrafo 17).

Sexo.

11. La discriminación basada en el sexo -es decir, prácticamente la que se ejerce en detrimento de las mujeres - es, sin duda alguna, la más extendida. Por esta razón, uno de los primeros instrumentos de igualdad de derechos de la OIT fue el Convenio sobre igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, 1951 (número 100); cuestión ésta que evidentemente también está cubierta, entre otros, por el Convenio número 111.

12. Con respecto al acceso al empleo y al mantenimiento en el mismo se han planteado cuestiones particulares en lo que se refiere a la situación de las mujeres casadas. Los órganos de control de la OIT opinaron categóricamente que las incapacidades o exclusiones aplicadas en caso de matrimonio, con respecto a las mujeres, constituyan discriminaciones basadas en el sexo (en la medida en que afectan a las mujeres y no a los hombres)³. Se verá que el estado civil o la situación familiar como tales se han incluido, después, en otros instrumentos (véanse más adelante, los párrafos 20 y 21).

13. En 1985 -Año Internacional de la Mujer-, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó una Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras que representa una especie de código de los principios actuales sobre la materia, cuestión que volveremos a tratar, especialmente, a propósito de las medidas "de protección" y de las acciones positivas necesarias.

Opinión política y religión.

14. Estas dos causas de discriminación se pueden comparar en la medida en que las dos se aplican a opciones intelectuales y se

----->-----
4 Idem, 1972, página 220.

refieren a la protección del derecho a la libertad de conciencia en sus relaciones con el empleo, pero corresponden, a veces, a fenómenos muy distintos. Las relaciones entre comunidades de religiones diferentes pueden plantear problemas análogos a los que existen entre comunidades raciales o étnicas, como se ha indicado anteriormente. En otros casos, estamos más bien en presencia de fenómenos de intolerancia ya sea en las prácticas privadas, o por parte del Estado como, por ejemplo, cuando existe una religión oficial o si el Estado es anticonfesional, o cuando la vida pública está excesivamente subordinada a los imperativos de un partido político dominante o único.

15. Los órganos de control de la OIT han tenido la oportunidad de especificar que la protección con respecto a la discriminación basada en la opinión política debe necesariamente aplicarse a la expresión y las manifestaciones de esta opinión, dado que una protección que afectara únicamente a la opinión, en la medida en que no pudiera expresarse ni manifestarse, no tendría ningún sentido⁴. El mismo razonamiento se puede aplicar a la religión y a la práctica religiosa. Sin embargo, se han planteado problemas delicados en lo que se refiere a las condiciones que pueden estar justificadas por las exigencias de algunos empleos (por ejemplo en la administración pública o en las instituciones religiosas) o de la seguridad del Estado (con respecto a las actividades políticas), como se verá más adelante a propósito de las "excepciones" autorizadas.

Otras causas.

16. Entre las otras causas de discriminación en el empleo, una de las más frecuentes es la afiliación sindical o las actividades sindicales, que sólo se menciona aquí a título de indicación, dado que esta cuestión se examina más bien, como un aspecto de la protección de los derechos sindicales, de negociación colectiva y de representación de los trabajadores; figura en los convenios y recomendaciones pertinentes y, en primer lugar, en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

Situación de los trabajadores migrantes.

17. Debido a las reglamentaciones particulares de que generalmente es objeto el empleo de los extranjeros en los diversos países, la discriminación con respecto a los trabajadores migrantes se examina en instrumentos específicos. La igualdad de trato en la aplicación de la legislación del trabajo y la seguridad social se había previsto en una disposición particular (artículo 6) del Convenio sobre los

.....<.....
5 Informe del Comité encargado del examen de la reclamación presentada por la Federación Noruega de Sindicatos (LO), respecto a la aplicación del Convenio número 111 por el Gobierno de Noruega, OIT, Consejo de Administración, 222.^a reunión (Marzo de 1983), documento GB. 222/18/23 (especialmente el párrafo 29).

trabajadores migrantes, 1949 (número 97). En 1975 se adoptaron disposiciones más amplias con el Convenio suplementario (número 143) y la Recomendación (número 151) sobre los trabajadores migrantes. Estas normas se inspiran en los principios de los instrumentos de 1958 en lo que se refiere a la promoción, en la práctica general, de la igualdad de oportunidades y de trato. Incluyen también disposiciones especialmente destinadas a tener en cuenta las particularidades y necesidades de los trabajadores extranjeros (habida cuenta de los problemas lingüísticos, culturales, etc.) para permitirles beneficiarse de una igualdad efectiva, que no sea puramente formal. Reservan las restricciones de que puede ser objeto, en ciertos aspectos, el empleo de los extranjeros (especialmente para los empleos relacionados con los intereses del Estado), pero limitan de manera general a dos años de las demás restricciones de la libertad de elección de empleo (esta norma es más avanzada que la legislación de diversos países, especialmente en Europa Occidental). Por último, otra característica importante de estas normas es la de prever el mínimo de igualdad de derechos de que deben beneficiarse incluso los trabajadores migrantes que no están en situación regular (otra disposiciones del convenio se refieren a la represión de las prácticas ilícitas o clandestinas con respecto a la mano de obra migrante). El Convenio número 143 que tal vez es, por el momento, demasiado ambicioso todavía no ha recibido un gran número de ratificaciones (trece países), pero ha tenido, evidentemente, junto con la Recomendación número 151, una influencia importante sobre la evolución general de las ideas, las reivindicaciones y, por último, las prácticas en la materia.

Edad.

18. La discriminación basada en la edad se ha convertido en un tema de preocupación creciente en un gran número de países durante los últimos decenios y la Conferencia Internacional del Trabajo se ocupó de esta cuestión en una parte especial de la Recomendación sobre los trabajadores de edad, de 1980 (número 162), destinada a completar sobre este tema los instrumentos de 1958. La recomendación se aplica a "todos los trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación". Define las medidas que se deben adoptar para impedir cualquier discriminación en el empleo con respecto a los trabajadores de edad en términos comparables a los de los instrumentos de 1958, teniendo en cuenta las particularidades de la situación como consecuencia de la edad, las adaptaciones que se deben hacer en las condiciones de trabajo y los problemas relacionados con el acceso a la jubilación.



6 Informe del Comité designado para examinar la reclamación presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres en la que se alega la no observancia del Convenio (número 111) por parte de Checoslovaquia, OIT, Boletín Oficial, suplemento, vol. LXI, 1978, serie A, número 3 (especialmente el párrafo 21).

19. ¿Constituye el establecimiento de una edad obligatoria para la jubilación una discriminación basada en la edad? Es interesante observar que la Recomendación número 162 aborda, prudentemente, esta cuestión. Preconiza la adopción del principio de que el comienzo de la jubilación debería efectuarse sobre una base voluntaria así como la flexibilidad de la edad de admisión para las prestaciones de vejez; además, pide que las disposiciones legislativas y de otra índole que establecen una edad de jubilación obligatoria se examinen nuevamente a la vista del principio de no discriminación.

Estado civil, situación familiar y responsabilidades familiares.

20. Estas causas de discriminación que están estrechamente relacionadas con los obstáculos con los que tropiezan las mujeres en materia de empleo fueron combatidas como tales en el Convenio (número 156) y la Recomendación (número 165) sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981. Anteriormente, la Conferencia había adoptado (en 1965) una Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, que ha quedado superada por las nuevas normas destinadas a los trabajadores de ambos sexos de conformidad con el punto de vista moderno de la distribución de las responsabilidades familiares. En virtud de estas normas, los trabajadores de ambos sexos deben poder ejercer su derecho a ocupar o a obtener un empleo sin ser objeto de discriminación a causa de sus responsabilidades familiares y, en la medida de lo posible, "sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales". Se preconizan diversas medidas a fin de evitar la discriminación "directa o indirecta" basada en el estado civil, la situación familiar o las responsabilidades familiares en materia de formación y de empleo, así como para promover la adopción de sistemas adecuados en materia de condiciones de trabajo (por ejemplo, horarios flexibles y licencias para el padre o la madre), de seguridad social, de servicios de asistencia infantil y de ayuda familiar.

21. Cabe señalar que el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (número 158), incluye entre las causas que no constituyen motivos válidos de despido, además de las que figuran en el Convenio número 111, el estado civil, las responsabilidades familiares y el embarazo, así como la ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad (párrafos d y e) del artículo 5º).



7 Informe del Comité designado para examinar la reclamación presentada por la Federación Sindical Mundial en la que se alega la no observancia del Convenio número 111 por parte de la República Federal de Alemania, OIT, Boletín Oficial, vol LXIII, 1980, serie A, número 1 (especialmente el párrafo 40).

Invalidez.

22. Las personas cuyas capacidades se encuentran reducidas a causa de una deficiencia física o mental son objeto, a menudo, de discriminaciones incluso con respecto a empleos que podrían ejercer correctamente a pesar de sus deficiencias, y tienen también necesidad de una ayuda especial para disfrutar de la igualdad de oportunidades en los empleos adaptados a sus condiciones. El Convenio (número 159) y la Recomendación (número 168) sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, de 1983, han combatido, entre otras, estas causas de discriminación directa o indirecta y han preconizado diversas medidas encaminadas a garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato para estas personas, sin distinción de sexo. Estas normas se refieren especialmente a las ayudas y a las adaptaciones necesarias en materia de formación, de empleo y de condiciones de trabajo así como a los incentivos que se deben prever, incluso con respecto a los empleadores. No abordan expresamente la cuestión de las obligaciones de contratación de trabajadores inválidos introducidas en algunos países (y que parecen generalmente más aceptables que las cuotas basadas en el sexo o en el origen), pero precisan que las "medidas positivas especiales" encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades para los trabajadores inválidos no deberían considerarse discriminatorias respecto de los demás trabajadores.

Definición de la discriminación.

23. El Convenio y la Recomendación (número 111), de 1958, definen la discriminación como "cualquier distinción, exclusión o preferencia (basada en una de las causas que enumeran) que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación". Los instrumentos posteriores relativos a algunos tipos determinados de discriminación se han referido, expresa o implícitamente, a esta definición.

24. En vista de esto, se puede decir que existe discriminación siempre que una persona no disfrute plenamente -por razones que no se deberían tener en cuenta- de las mismas oportunidades o del mismo trato del que gozan otras personas en materia de empleo y de profesión. La definición dada en los instrumentos de 1958 tiene en cuenta el hecho de que la igualdad de oportunidades o de trato se puede ver afectada no sólo por actitudes negativas, que son las más aparentes, sino también por "preferencias" que, a menudo, son

.....◇.....

8 Informe de la Comisión designada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar el cumplimiento por Chile del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (número 111), OIT, 1975 (especialmente los párrafos 174 y 175).

más difíciles de descubrir. Abarca tanto las situaciones en las que la igualdad ha sido "suprimida" como aquéllas - más específicas - en las que ha sido únicamente "alterada".

25. Merecen la pena subrayar particularmente dos aspectos de esta definición. En primer lugar, se aplica a cualquier distinción, exclusión o preferencia, es decir, tanto a las que provienen de la legislación como a las que se manifiestan en la práctica, incluso en las prácticas privadas en donde la política nacional también debe tender a eliminar la discriminación.

26. En segundo lugar, la definición se refiere al "efecto" de estas distinciones, exclusiones o preferencias sobre la igualdad de oportunidades o de trato y no está, pues, limitada a las discriminaciones intencionales que tienen específicamente como "objetivo" suprimir o alterar esta igualdad. De este modo, se puede considerar que incluye la discriminación indirecta, la cual puede resultar de medidas o prácticas que no hacen referencia a un criterio discriminatorio pero que, en las circunstancias en que se aplican, conducen a una desigualdad de oportunidades o de trato basada en la raza, el sexo o cualquier otra característica como, por ejemplo, cuando se prescriben, sin necesidad, condiciones que no pueden generalmente ser satisfechas por las personas de un sexo o de un grupo determinado, o cuando no se adoptan las medidas posibles para permitirles cumplir esas condiciones. Como se ha visto, algunos convenios y recomendaciones adoptados posteriormente a los de 1958 a propósito de causas particulares de discriminación se refieren expresamente a la discriminación "directa o indirecta".

27. Por último, otro elemento de la definición se refiere a las esferas a las que se aplica "en el empleo y la ocupación". El Convenio número 111 indica que estos términos abarcan el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones así como también las condiciones de trabajo (párrafo 3 del artículo 1), lo cual - como lo han observado los órganos de control - incluye todas las cuestiones relacionadas con el trabajo y el empleo. La Recomendación número 111 especifica, además, las cuestiones en las que todas las personas, sin discriminación, deberían gozar de igualdad de oportunidades y de trato (párrafo 2) y que son las siguientes :

- I) Acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación;
- II) acceso a los medios de formación profesional y admisión en un empleo de su propia elección basándose en la aptitud individual para dicha formación o empleo;

.....<.....

9 La igualdad en materia de empleo en las legislaciones y otras normas nacionales, OIT, 1967, pág. 7 - Cómo combatir la discriminación en el empleo, Guía práctica, OIT, 1981.

- III) ascenso de acuerdo con la conducta, experiencia, capacidad y laboriosidad de cada persona;
- IV) seguridad en el empleo;
- V) remuneración por un trabajo de igual valor;
- VI) condiciones de trabajo, entre ellas horas de trabajo, períodos de descanso, vacaciones anuales pagadas, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad social, servicios sociales y prestaciones sociales en relación con el empleo.

Recuerda también que no debería practicarse discriminación alguna respecto a la afiliación de los miembros, a la conservación de dicha afiliación o a la participación en los asuntos sindicales y en las actividades de las organizaciones de empleadores.

28. Otros instrumentos adoptados posteriormente a 1958, ya mencionados, contienen enumeraciones análogas de las cuestiones en las que no se debe practicar ninguna discriminación, algunas veces, con adaptaciones justificadas por el tema (por ejemplo, en lo que se refiere a los trabajadores migrantes y los trabajadores de edad).

29. La aplicación de los principios de no discriminación y de igualdad de oportunidades en ciertas materias también se exige o se precisa en instrumentos relacionados específicamente con las mismas, como la política del empleo (Convenio y Recomendación número 122), la orientación profesional y la formación profesional (Convenio número 142 y Recomendación número 150) y la terminación de la relación de trabajo (Convenio número 158 y Recomendación número 166).

Medidas que no se consideran discriminatorias.

30. Más bien que hablar de "excepciones", el Convenio y la Recomendación número 111 aclaran que algunas medidas "no serán consideradas como discriminación". En efecto, estas aclaraciones sirven, ante todo, para definir los límites de la noción de discriminación y no para introducir derogaciones: cuando una distinción tiene una justificación legítima, no es una "discriminación".

Calificaciones exigidas para un empleo determinado.

31. "Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación" (párrafo 2 del artículo 1 del Convenio y disposición correspondiente de la Recomendación). Se trata, a este respecto, de saber en qué caso y en qué medida es legítimo tener en cuenta las consideraciones de raza o de origen, de sexo, de credo,

.....◇.....

10 JAMES E. JONES: La "discriminación à rebours" dans l'emploi - La jurisprudence sur les programmes d'action positive aux Etats-Unis, *Revue internationale du Travail*, vol. 120, número 4, julio-agosto de 1981.

etc., en razón de las exigencias relativas a un empleo determinado. Los órganos de control de la OIT han observado que no existen casi ejemplos de consideraciones de raza o de origen que dependen de esta categoría (excepto, por ejemplo, en actividades artísticas dedicadas a la cultura de algunos grupos étnicos). En lo que se refiere a la nacionalidad, el Convenio número 143 sobre los trabajadores migrantes, de 1975, admite que puede "restringir el acceso a categorías limitadas de empleos o de funciones, cuando así lo exija el interés del Estado" (párrafo c del artículo 14). El sexo se ha considerado, muy a menudo, como una causa legítima de distinción en algunos empleos, pero este problema está relacionado, en gran parte, con el de las medidas de "protección" que se examinará más adelante; además, las ideas sobre esta cuestión no son de ningún modo inmutables sino que, por el contrario, evolucionan rápidamente: muchas ocupaciones en las que parecía legítimo, hace algunos años, contratar únicamente hombres o mujeres son actualmente accesibles sin distinción de sexo. Las exigencias de la igualdad de oportunidades o, mejor aún, las de la simple libertad de elección de empleo son, a este respecto, cada vez más determinantes. Los órganos de control de la OIT han tenido que hacer frente particularmente a los problemas que se plantean al tener en cuenta las consideraciones de religión o de opinión política.

32. En lo que se refiere a la religión, en las disposiciones nacionales se pueden legítimamente definir como no discriminatorias las medidas que reservan el acceso a empleos relacionados con una religión determinada a las personas que pertenecen a esta religión. Sin embargo, a propósito de un caso que fue objeto de una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, el Comité del Consejo de Administración instituido para examinar esta reclamación observó¹¹ que se deberían tener únicamente en cuenta las exigencias intrínsecas de un empleo dado, es decir, el contenido efectivo de las tareas que implica y su posible incidencia en los objetivos de la institución empleadora; así, la cláusula de excepción sólo debería aplicarse a propósito de empleos que, por su naturaleza, implican la responsabilidad especial de contribuir a la realización de los objetivos de la institución. En otros términos, no se debería subordinar a una condición de religión cualquier empleo en una institución relacionada con esta religión; por el contrario, se debe tener en cuenta la naturaleza del empleo.

33. En lo que se refiere a la opinión política, los órganos de control han reconocido, por ejemplo, que ésta se puede incluir entre las calificaciones necesarias para algunos puestos superiores de la administración que implican responsabilidades particulares en la aplicación de la política gubernamental; sin embargo, más allá de algunos

.....◇.....

11 La discriminación en materia de empleo y ocupación, op. cit., en nota 2, párrafo 39 (referencias a los casos de la India, Chipre y Malasia).

límites, esta práctica entraría en conflicto con las disposiciones del Convenio. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha tenido la ocasión de precisar que "ciertas exigencias propias de determinados empleos pueden afectar a la confianza o a la reserva que quepa esperar de sus titulares en materia de política", siempre que el campo de aplicación de estas exigencias permanezca dentro de los límites compatibles con el sentido general del Convenio (véase el párrafo 15). Las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución respecto a la situación en algunos países han permitido a los comités instituidos por el Consejo de Administración para examinarlas especificar el alcance de estos principios en relación, también, con la idea de la protección de la seguridad del Estado, como se verá a continuación.

Protección de la seguridad del Estado.

34. Según las normas de 1958 no se consideran como discriminatorias las "medidas que afecten a una persona sobre la que recaiga sospecha legítima de que se dedica a una actividad perjudicial a la seguridad del Estado, o acerca de la cual se haya establecido de que hecho se dedica a esta actividad, siempre que dicha persona tenga el derecho a recurrir a un tribunal competente conforme a la práctica nacional" (artículo 4 del Convenio y párrafo 7 de la Recomendación). Esta cláusula tiene como fin evitar que algunas personas puedan dedicarse, en realidad, a actividades contrarias a la seguridad del Estado al amparo de los principios de no discriminación y, al mismo tiempo, fijar condiciones y garantías para impedir que las medidas adoptadas invocando la seguridad del Estado vayan en contra de estos principios.

35. En primer lugar, estas medidas se deben adoptar en consideración a las actividades individuales y no simplemente en función del hecho de pertenecer a un grupo o a una colectividad; la noción de seguridad del Estado también se debe interpretar de forma suficientemente rigurosa. Los órganos de control de la OIT han tenido que recordar que al "proteger a los trabajadores contra la discriminación basada en sus opiniones políticas, el Convenio implica que dicha protección debe ser reconocida con respecto a actividades que expresen o manifiesten una posición a los principios políticos establecidos" (véase el párrafo 15). A propósito de las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución estimaron, por ejemplo, en un caso, que la adhesión de ciertos trabajadores a un documento en el que se critica la política del gobierno no debería considerarse que constituye en sí misma una actividad contraria a la seguridad del Estado o incompatible con las exigencias de sus em-

.....◇.....

12 Véase, por ejemplo, el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1981, primera parte: Informe General, párrafo 92; *idem.*, 1982 igualmente.

pleos". En otro caso, observaron que los controles de "lealtad a la Constitución" de los candidatos de la función pública no deberían permitir que se rechazara a candidatos sobre la única base de la pertenencia a una organización con fines considerados "hostiles" a la Constitución y, deberían limitarse a los casos en los que existen "dudas graves y fundadas en cuanto a la confianza o la reserva que cabe esperar de los candidatos... en relación sobre todo con la naturaleza de los puestos para los que postulan"⁷.

36. Otra garantía prevista es la existencia de un derecho de recurso ante un organismo competente. Por supuesto, esta garantía supone que el derecho que dicho organismo está encargado de aplicar se ajusta a las condiciones de fondo necesarias. A propósito de una queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, la Comisión designada para examinarla llegó a la conclusión de que los despidos que se habían producido, en gran número, después de una conmoción profunda del régimen político no se habían ajustado a las condiciones del artículo 4 del Convenio, dado que los organismos especiales establecidos "no se han regido por disposiciones claras que permitieran el examen del fondo del asunto. Las mismas no han ofrecido posibilidades suficientes que permitiesen a los interesados presentar sus descargos y sus pruebas ... [tales procedimientos] no han ofrecido las garantías que normalmente deben existir para impedir o para obtener la revocación de los despidos fundados en la opinión política más bien que en actividades efectivamente perjudiciales para la seguridad del Estado o en otros motivos lícitos de despido"⁸. La Comisión pidió que estas medidas se volviesen a examinar y los órganos regulares de control han continuado ocupándose de este asunto.

Medidas especiales de protección.

37. En virtud del artículo 5 del Convenio, las medidas especiales de protección o de asistencia previstas en otros convenios o recomendaciones de la OIT no se consideran discriminatorias. Además, cada país puede definir como no discriminatorias cualesquiera otras "medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial".

.....◇.....

13. C. ROSSILLION: "Les études spéciales de l'élimination de la discrimination", en *Revue des droits de l'homme*, vol. VII, núms. 2-4, 1974. En 1982, el Comité sobre la Discriminación tomó conocimiento de una demanda relativa a las alegaciones de discriminación política en el Uruguay, presentada por una organización sindical en el exilio de este país. Este asunto dió lugar a un cierto debate en el Comité en 1983 durante el cual el Gobierno facilitó explicaciones y fue invitado a volver a examinar su posición.

38. El problema de las relaciones entre las medidas llamadas protectoras y la discriminación directa o indirecta se ha planteado, sobre todo, a propósito de las consideraciones de sexo. Al lado de las normas de la OIT que prohíben el empleo de las mujeres en algunas actividades o en el manejo de sustancias perjudiciales para la maternidad, existen otras que se refieren a cuestiones como el trabajo nocturno o también el trabajo subterráneo en las minas. Algunos países han denunciado los Convenios sobre estas cuestiones, estimando que ya no estaban adaptados a la evolución de los conceptos de igualdad ni de las costumbres y las condiciones de trabajo. Otros continúan respetándolos y observan que todavía falta mucho en todas partes, especialmente en los países en desarrollo, para reunir las condiciones adecuadas para eliminar los abusos que debían remediar que estos convenios. En cuanto a las prohibiciones resultantes de las legislaciones nacionales, son más o menos amplias según las condiciones de los países, pero los órganos de control de la OIT a menudo han señalado a la atención la necesidad de volver a examinar la justificación de gran número de ellas. La Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptó una posición bastante restrictiva sobre esta cuestión. La Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1975, preconiza una protección destinada a mejorar las condiciones de todos los trabajadores y precisa que sólo deberían adoptarse medidas especiales respecto de los trabajos en que se haya probado científicamente que pueden resultar perjuicios para ellas desde el punto de vista de la reproducción y, estas medidas deberían, además, ser revisadas periódicamente a la luz de los progresos científicos.

39. También pueden adoptarse medidas especiales de asistencia basadas en razones tales como "el nivel social o cultural" para "satisfacer las necesidades particulares" de algunos grupos la población. En la India, estas medidas han adoptado, entre otras formas, la de reservas de empleos en favor de los miembros de algunas castas (especialmente los ex "intocables"), considerando que a falta de tales medidas estas personas no tendrían ninguna posibilidad de acceder a estos empleos. Se trata, aquí, bajo un ángulo particular, del problema más general de la justificación de la "discriminación favorable" que, algunas veces, se preconiza como uno de los medios activos de promoción de la igualdad de oportunidades y que se examinará a continuación, lo mismo que el de las disposiciones destinadas a asegurar una representación equitativa de diferentes grupos en los empleos (véase especialmente el párrafo 48).



14 OIT: "Apartheid y trabajo", Ginebra, 1984.

15 OIT: El impacto de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, Ginebra, 1977.

MEDIDAS POSITIVAS DESTINADAS A ELIMINAR LA DISCRIMINACION

Principios generales.

40. En virtud del Convenio de 1958 (artículo 2 y 3), todo país se obliga a "formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto". Con este fin debe :

- a) Tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y cumplimiento de esa política;
- b) Promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política;
- c) Derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política;
- d) Llevar a cabo dicha política en lo que concierne a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional;
- e) Asegurar la aplicación de esta política en las actividades de orientación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional.

41. Se acentúa así el aspecto positivo de las medidas que se deben adoptar. Por supuesto, no es suficiente que el Estado se abstenga de practicar la discriminación en sus leyes o sus prácticas administrativas. Debe esforzarse por eliminar las relaciones entre las personas privadas y debe favorecer la aparición de las condiciones de base que permitan a todos beneficiarse de la igualdad de oportunidades ante las posibilidades de formación y de empleo a fin de eliminar cualquier fuente de discriminación directa o indirecta.

42. Como se ha visto anteriormente, otros convenios y recomendaciones han aplicado las mismas ideas adaptándolas a algunos tipos de discriminación (migrantes y trabajadores de edad, por ejemplo) o especificando su aplicación en algunas esferas (la formación profesional, especialmente).

43. En lo que se refiere a la acción legislativa y educativa destinada a reprimir las prácticas discriminatorias, en la Recomendación número 111 (párrafo 4) se especifica que "se deberían crear organismos apropiados, asistidos, donde fuera posible, por comisiones consultivas compuestas de representantes de las organizaciones de

trabajadores y de empleadores, cuando dichas organizaciones existan, y de otros organismos interesados, con el fin de promover la aplicación de esta política en todos los sectores del empleo público y privado, y en particular:

- a) Tomar todas las medidas que tiendan a hacer comprender al público y a que éste acepte los principios de la no discriminación;
- b) recibir y examinar todas las quejas sobre la inobservancia de la política de no discriminación; investigar tales quejas y remediar, si fuera necesario por un procedimiento de conciliación, cualesquiera prácticas consideradas como opuestas a esta política; y
- c) examinar de nuevo toda queja que no hubiera podido resolverse mediante el procedimiento de conciliación, y expresar las opiniones o establecer las medidas que deban tomarse para corregir las prácticas discriminatorias comprobadas".

44. La asociación que se hace aquí entre la acción legislativa y la acción educativa es significativa. Se ha insistido en el valor educativo que, de por sí, tienen las leyes⁹, por su carácter público, por el hecho de que emanan de instancias supremas del Estado o de la economía la mayor parte de las veces constituyen la obra de una representación nacional soberana o que derivan su fuerza de la acción de un poder ejecutivo influyente en la vida pública y económica, de la autoridad y la consideración de que gozan los jueces o de la voluntad organizada de las instituciones sociales en su política y negociaciones que rigen vastos sectores de la vida económica y social, las normas así asentadas disponen, cualquiera que sea su contenido jurídico propio, de un poder excepcional de influencia y atracción para obtener el apoyo y la consagración públicos a la política nacional de igualdad en materia de empleo.

45. Por otra parte, la acción educativa puede y debe tomar el relevo de las leyes o complementarlas eficazmente; se han difundido, por ejemplo, códigos de prácticas en diversos países para precisar el alcance de las leyes y para convencer a los empleadores, los sindicatos y los organismos gubernamentales de las medidas que pueden adoptar (voluntariamente y bajo su vigilancia recíproca) en las actividades cotidianas relacionadas con el empleo y la determinación de las condiciones de trabajo, a fin de evitar las discriminaciones directas o indirectas y de promover la igualdad de oportunidades (véanse también, más adelante, los párrafos 49 y 57).

46. En cuanto a las políticas nacionales destinadas a crear los medios adecuados para instaurar las condiciones de hecho de la igualdad de oportunidades para las diversas categorías de personas, se especifican especialmente en los instrumentos sobre la política del empleo (Convenio número 142 y Recomendación número 150).

La Recomendación número 150 sobre la orientación profesional en el desarrollo de los recursos humanos, 1975, contiene especialmente diversas partes detalladas relativas a las medidas que se deben adoptar con respecto a grupos particulares de la población, es decir, a las personas que carecen de escolarización, los trabajadores de edad avanzada, los grupos minoritarios, lingüísticos y de otra índole, los inválidos físicos o mentales, las mujeres y los migrantes. Se ha observado que los instrumentos particulares de algunas de estas categorías contienen disposiciones en ese sentido así como sobre las adaptaciones que se deben hacer en las condiciones de trabajo para satisfacer las necesidades particulares de estas personas, sin las cuales no podrían gozar de una verdadera igualdad de oportunidades (por ejemplo, los trabajadores con responsabilidades familiares, los trabajadores de edad avanzada y los inválidos).

La cuestión de las medidas especiales de preferencia o de representación equitativa.

47. ¿En qué medida son admisibles las preferencias positivas como medio de promover la igualdad en materia de empleo? Aparte de la referencia a las medidas especiales de asistencia que pueden referirse, entre otras cuestiones, como se ha visto anteriormente, a las reservas de empleos en favor de grupos desfavorecidos muy particulares, el Convenio y la Recomendación número 111 de 1958 no regulan expresamente esta cuestión, como tampoco lo hacen los demás instrumentos de la OIT sobre la igualdad de derechos y de oportunidades en el empleo. Los instrumentos de 1983 sobre los trabajadores inválidos reservan, sin embargo, el caso de las "medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato" y la Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras declara que "no se considerará como discriminatorio un trato especial positivo durante un período de transición a fin de lograr una igualdad efectiva entre los sexos".

48. La naturaleza de estas medidas puede variar considerablemente, desde la realización de esfuerzos particulares para desarrollar los recursos y las infraestructuras de que carecían algunos grupos y uniformizar así, algunas condiciones de base, hasta los sistemas de "cuotas" o de preferencias sistemáticas en el acceso a la formación o al empleo. El primer tipo de medidas es, sin ninguna duda, el menos discutible (está implicado, además, en la noción de promoción de la igualdad de oportunidades y de eliminación de las discriminaciones indirectas); el segundo se califica, algunas veces, de "discriminación favorable"¹⁰, lo cual implica un cierto descrédito: sólo se puede utilizar con prudencia y en circunstancias que la justifiquen y la hagan generalmente aceptable para el conjunto de los grupos, dado que en caso contrario puede tener efectos inversos a los que, en principio, se buscan. Los órganos de control de la OIT se han reservado el examen de la validez de esos sistemas caso por caso, evocando especialmente

los que tienden a asegurar una cierta representación proporcional equitativa en los empleos y los que están orientados a favorecer el progreso de los grupos que anteriormente se encontraban desfavorecidos en alguna actividad¹¹.

49. Una fórmula intermedia que puede resultar eficaz, sin tener los inconvenientes de las cuotas rígidas, en el establecimiento de simples objetivos numéricos que sirvan de medios de control estadístico que permitan la inversión de la carga de la prueba, pidiendo al organismo de formación o empleador que justifique los posibles desequilibrios existentes demostrando que ha hecho todos los esfuerzos necesarios para encontrar candidatos calificados en todos los grupos de uno o otro sexo. Estos sistemas pueden tener, a la vez, un valor de incitación para favorecer la eliminación de los desequilibrios, de las segregaciones de hecho, en los empleos y un valor de medio de evaluación y de control suficientemente flexible para adaptarse a diversas circunstancias. Si bien no existen disposiciones de convenios o recomendaciones sobre esta cuestión, estas medidas figuraban entre las preconizadas - a la luz de la experiencia de diversos países - en la acción educativa de la OIT orientada a favorecer el conocimiento de los medios prácticos de aplicación de las normas sobre la igualdad de oportunidades (véase más adelante el párrafo 57).

MEDIOS INTERNACIONALES DE APLICACION

Medios basados en los procedimientos generales relativos a las normas internacionales del trabajo.

50. Sin entrar aquí en el detalle de estos procedimientos, trataremos de señalar algunas particularidades relativas a su utilización y eficacia en la esfera de la eliminación de la discriminación. Se sabe que la Constitución de la OIT prevé diversos procedimientos destinados a promover la ratificación de los convenios así como la aplicación de las normas en general (artículo 19) y especialmente a examinar la aplicación dada a los convenios ratificados (artículo 22); estos procedimientos exigen la intervención de una Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y una Comisión Tripartida de la Conferencia sobre la misma cuestión, que se reúnen cada año. Además, los procedimientos de reclamación (artículo 24) y de queja (artículo 26) permiten, según los casos, no sólo a los gobiernos sino también a los delegados u organizaciones de empleadores o de trabajadores provocar un examen de caso relativo a la aplicación de los convenios ratificados por un país.

51. En primer lugar, a fin de promover, especialmente, la ratificación del Convenio número 111, se ha decidido pedir a los países que no lo han ratificado que presenten memorias con arreglo al artículo 19 de la Constitución cada cuatro años. Esta solicitud especial se añade a las posibilidades de utilización habitual de este procedimiento, que había permitido a la Comisión de Expertos presentar estudios ge-

nerales sobre los instrumentos de 1958 en dos ocasiones, es decir, en 1963 y en 1971, y fomentar la ratificación del Convenio. La decisión mencionada fue adoptada después de una resolución sobre derechos humanos adoptada por la Conferencia en 1977 en la que recordaba que la no discriminación es un principio esencial de la Constitución de la OIT, cuya promoción representa una obligación constitucional para todos los Estados Miembros. Conforme a esta decisión, la ratificación debería ser una medida que concretara y especificara la obligación general que deriva ya de la Constitución. Estas memorias cuatrienales específicas fueron examinadas por la Comisión de Expertos en dos ocasiones, es decir, en 1980 y en 1984. Se debe señalar que el Convenio número 111 ha sido ratificado hasta el presente por 106 países.

52. En segundo lugar, la aplicación del Convenio número 111 por los países que lo han ratificado debe ser objeto de memorias detalladas con arreglo al artículo 22 de la Constitución cada dos años (lo mismo que para algunos otros convenios fundamentales, mientras que por regla general esta periodicidad había sido llevada a cuatro años). En los casos en que surgen problemas particulares, se puede solicitar un informe detallado cada año. La Comisión de Expertos siempre ha presentado un gran número de observaciones sobre la aplicación de este Convenio, incluso para apoyar o destacar la evolución o los progresos realizados y fomentar, así, la acción general de los Estados Miembros. El Convenio número 111 así como el Convenio número 100 figuran entre aquellos para los que la Comisión ha señalado, con la mayor frecuencia, que se habían adoptado medidas a nivel nacional a raíz de sus comentarios, durante los últimos años¹².

53. En tercer lugar, los procedimientos de queja (artículo 26) y de reclamación (artículo 24) han sido utilizados en varias ocasiones a propósito del Convenio número 111; han permitido que las comisiones de investigación o los comités instituidos por el Consejo de Administración examinaran los casos particularmente relevantes o plantearan cuestiones de principio particularmente importantes y presentaran recomendaciones a fin de solucionar algunas dificultades. El curso dado a estas recomendaciones es examinado, a continuación, por los órganos de control habitual, que han podido insistir en su ejecución y señalar, llegado el caso, su influencia.

54. No cabe duda de que la eficacia de todos estos procedimientos se basa ante todo en la presión moral y, especialmente, en la que se ejerce a través de las discusiones en la Comisión Tripartida de la Conferencia, pero no por eso es menos real a un plazo más o menos largo, especialmente en las cuestiones relacionadas con la no discriminación (así como con otros derechos fundamentales), en donde la crítica es particularmente aguda.

Programas especiales de actividades prácticas.

55. Poco después de la adopción del Convenio número 111 en 1958, se decidió establecer un programa de actividades especiales a fin de favorecer la aplicación práctica de los principios de no discriminación en todos los países.

56. No prosperó la propuesta de instituir un procedimiento de queja comparable al que existe en materia de libertad sindical, que se aplicaría a todos los países independientemente de la ratificación del Convenio y se consideró más adecuado emprender actividades educativas y de promoción que han adoptado en particular la forma de investigaciones, publicaciones, difusión sistemática de informaciones, reuniones de expertos, coloquios y seminarios, que constituyen medidas destinadas a dar a conocer mejor los problemas de discriminación y de desigualdad de oportunidades así como los métodos utilizables para superarlos. Estas actividades son examinadas regularmente por un comité especial del Consejo de Administración, esto es, el Comité sobre la Discriminación.

57. Las actividades prácticas recientes se han referido a la elaboración de propuestas para preparar "guías prácticas" destinadas a evitar las discriminaciones directas o indirectas y a asegurar la igualdad de oportunidades en las diversas actividades relativas a la contratación, la selección, la formación y la promoción, la organización de las condiciones de trabajo y las diversas condiciones de empleo, a fin de proporcionar a los organismos gubernamentales, los empleadores y los sindicatos directivos y medios de evaluación utilizables en la práctica habitual (véanse más arriba los párrafos 45 y 49). La difusión y la aplicación de esas propuestas se basan en la organización de una serie de seminarios tripartitos, hasta que sean objeto de una publicación más formal.

58. Conviene también tener presente que las actividades prácticas de la OIT en conjunto y, especialmente, sus actividades de cooperación técnica, tienen en cuenta las necesidades de la promoción de la igualdad de oportunidades o contribuyen directamente a ello y que muchas de esas actividades están especialmente destinadas a la promoción de los derechos de los trabajadores migrantes, las mujeres, los inválidos, los trabajadores de edad avanzada u otras categorías particulares de trabajadores.

59. En 1973, el Consejo de Administración - a propuesta de su Comité sobre la Discriminación - adoptó normas para el examen de "solicitudes de estudios especiales" que podrían ser presentadas por los gobiernos o las organizaciones de empleadores o de trabajadores sobre cuestiones relativas a la eliminación de la discriminación en materia de empleo. Este procedimiento no está limitado a los casos de países que han ratificado el Convenio número 111; se especificó ulteriormente que podría aplicarse, entre otros casos con respecto

a los trabajadores migrantes. Esta posibilidad podría compararse a la de las quejas en materia de libertad sindical, si bien hasta ahora no se ha producido ninguna evolución similar³.

60. Por último, de todas formas, la Oficina podría tener que realizar en esta esfera encuestas especiales ordenadas por la Conferencia o por el Consejo de Administración (artículo 10 de la Constitución). Este fue el caso especialmente con respecto a la situación de los trabajadores árabes de los territorios ocupados por Israel desde 1967, a raíz de las resoluciones adoptadas por la Conferencia en 1974 y en 1980. Se han establecido informes anuales sobre este tema desde 1978 sobre la base de misiones efectuadas sobre el terreno con el consentimiento de los diferentes gobiernos interesados.

La acción especial relativa a la eliminación del "apartheid".

61. En este contexto sólo es posible señalar los grandes rasgos de esta acción que necesitaría, por sí sola, una exposición detallada⁴. Se basa en la "Declaración referente a la política de apartheid en Sudáfrica" actualizada por la Conferencia en 1981 y originalmente adoptada en 1964. El apartheid fue, por supuesto, firmemente condenado por contrario a los principios fundamentales de la Constitución de la OIT. Desde 1964 (época en la que Sudáfrica se retiró de la OIT), cada año se presentan informes especiales a la Conferencia sobre este tema a fin de analizar los perjuicios que ocasiona esta política en la esfera del trabajo y promover una acción internacional destinada a su eliminación. Desde 1981, la Declaración prevé que se pedirá a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los Estados Miembros que informen sobre las medidas que adoptan para promover un cambio de política en Sudáfrica, de conformidad con las recomendaciones que les son dirigidas, a este respecto, en un anexo de la Declaración actualizada. El informe especial sobre el apartheid, que incluye el análisis de estas informaciones, es examinado luego por una Comisión del Apartheid instituida desde entonces en cada reunión de la Conferencia, la cual presenta sus conclusiones relativas a la evolución de las acciones que trata de promover. Así, estas modalidades de examen y de promoción de la acción guardan similitud con las que existen en materia de aplicación de convenios y recomendaciones.

62. Otra innovación de la Declaración actualizada en 1981 fue la inclusión de un programa detallado de asistencia en favor de quienes resultan gravemente afectados por el apartheid, a través de los Estados limítrofes de Sudáfrica, los movimientos nacionales de liberación y los sindicatos independientes de Sudáfrica (donde se ha reconocido recientemente el derecho de sindicación a los trabajadores negros, si bien sigue estando estrechamente controlado por diversas medidas de policía y de seguridad). La OIT ha emprendido una amplia serie de actividades de cooperación técnica en este sentido con miras, por una parte, a mitigar los efectos del apartheid y, por

la otra, a actuar en favor del desarrollo de las actividades orientadas a la eliminación de este sistema. Una Conferencia tripartida especial reunida por el Consejo de Administración en Lusaka, en Mayo de 1984, estuvo encargada de examinar los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos desde la adopción de la nueva Declaración en 1981.

63. Todas estas normas y acciones de la OIT para la eliminación de la discriminación y la promoción de la igualdad en el empleo han acompañado y apoyado, a través de los años, la evolución considerable de los conceptos que se ha producido en esta esfera en el mundo. Su impacto, si bien no siempre se puede calcular directamente, se ha manifestado en muchos signos reveladores de su influencia basada en la discusión pública, la seriedad del análisis técnico y la autoridad moral¹⁵. El número de ratificaciones, los efectos tanto disuasivos como correctivos de los sistemas de control y los instrumentos de referencia que las normas y las demás publicaciones de la OIT facilitan en todo caso a los copartícipes sociales y, especialmente a los sindicatos, constituyen aspectos de esa influencia. Sigue existiendo, sin ninguna duda, un desequilibrio entre el progreso de las ideas y su reflejo en las realidades prácticas. Las exigencias relacionadas con la no discriminación y la igualdad de oportunidades son actualmente la fuente de análisis cada vez más profundos y de reivindicaciones cada vez más acentuadas. El desarrollo de normas y de acciones sobre la base de discusiones tripartidas y de controles mutuos entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores a nivel internacional puede, sin ninguna duda, considerarse como un medio particularmente adecuado no sólo para expresar estas exigencias y reivindicaciones, sino también para contribuir a plasmarlas en las realidades nacionales.