



Organización  
Internacional  
del Trabajo



**Comisión de Expertos en Aplicación  
de Convenios y Recomendaciones**

# **Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)**



**Observación General,**  
publicación 2019

Comisión de Expertos en Aplicación  
de Convenios y Recomendaciones

**Convenio sobre la discriminación  
(empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)**

**Observación General, publicación 2019**

ISBN: 978-92-2-133224-4 (impreso)

ISBN: 978-92-2-133225-1 (web pdf)

ISBN: 978-92-2-133226-8 (e pub)

---

*Primera edición 2019*

---

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.

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.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Compaginado por TTS: Folleto-Convenio núm. 111-Obs gen\_[NORME-190404-1]-Sp.docx  
Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

En su reunión de noviembre-diciembre de 2018, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) adoptó una observación general sobre la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). El texto de esta observación se reproduce a continuación.

En el marco del mecanismo de control regular de la aplicación de las normas internacionales del trabajo de la OIT, la CEACR es un órgano independiente cuya función es realizar una evaluación imparcial y técnica de la aplicación de estas normas por los Estados Miembros de la Organización. La CEACR está integrada por 20 expertos, juristas eminentes de regiones geográficas, sistemas jurídicos y culturas diferentes.

Además de los comentarios que envía directamente a los gobiernos, la CEACR puede decidir publicar las denominadas «observaciones generales» sobre determinados temas relativos a la aplicación de un convenio.

## Observación general

### OBSERVACIÓN GENERAL SOBRE DISCRIMINACIÓN BASADA EN LA RAZA, EL COLOR Y LA ASCENDENCIA NACIONAL <sup>1</sup>

Con ocasión del 60.º aniversario de la adopción del Convenio que, hasta la fecha, ha alcanzado casi la ratificación universal, y en la víspera del 100.º aniversario de la OIT, la Comisión desea recordar que ninguna sociedad está libre de la discriminación y se requieren esfuerzos continuos para luchar contra ésta. La eliminación de la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, consagrados en el Convenio, se encuentran entre los principios fundamentales. La Declaración de Filadelfia de 1944 declara 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». Los principios de igualdad y no discriminación en el empleo y la ocupación están también consagrados en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008. La Comisión resalta que la igualdad en el mundo del trabajo sólo puede alcanzarse plenamente dentro de un contexto general de igualdad. A tal respecto, la Comisión recuerda que el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 dispone que «[t]odos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos» y toma nota de que la Declaración celebra su 70.º aniversario este año. La Comisión destaca que la aplicación efectiva de estos principios es crucial para la realización de la justicia social y la paz duradera, asegurándose de que nadie se quede atrás.

<sup>1</sup> No es la primera vez que la Comisión formula una observación general sobre un motivo particular de discriminación cubierto por el Convenio. En 2002, la Comisión adoptó una observación general sobre un tema específico en el marco de la discriminación por motivo de sexo, a saber el acoso sexual (publicada en 2003). De la misma manera, la Comisión ha adoptado también dos observaciones generales en relación con el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100): la primera, en 1998, con miras a proporcionar orientación sobre el tipo de estadísticas, desglosadas por sexo, que la Comisión necesita para evaluar los avances logrados en la aplicación del Convenio, y la segunda, en 2006, con el fin de poner de relieve la importancia y aclarar el significado de «trabajo de igual valor».

La Comisión recuerda que el *artículo 1, 1), a), del Convenio* 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 y de trato en el empleo y la ocupación. El Convenio abarca igualmente todo otro motivo especificado por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados (*artículo 1, 1), b)*). Al tiempo que reconoce que la discriminación basada en todos los motivos cubiertos por el Convenio persiste en el mundo, la Comisión decidió dedicar esta observación a la discriminación por motivos de raza, color y ascendencia nacional.

La Comisión recuerda que en su Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales examinó la aplicación del Convenio en relación con todos los motivos de discriminación prohibidos y tomó nota de que se han realizado progresos en muchos países para dar efecto a sus disposiciones. No obstante, la Comisión también tomó nota de que, mientras que la discriminación basada en motivos de raza, color y ascendencia nacional, está prohibida en general en la legislación nacional de la mayoría de los países, son muchos menos los países que adoptaron medidas proactivas e integrales dirigidas a promover una igualdad sustantiva respecto de estos motivos. Esto se constata a pesar de la acción internacional de larga data contra la discriminación, incluida la adopción de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial en 1965, complementada por la Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), la proclamación en diciembre de 2014 del Decenio Internacional de los Afrodescendientes por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2015-2024) y, más recientemente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este sentido, la Comisión recuerda que la Agenda 2030 reconoce que «combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos», es uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad. La Comisión toma nota de que las desigualdades afectan, de manera desproporcionada, a determinados grupos y a los miembros de esos grupos, debido a la raza, al color o a la ascendencia nacional que se interrelacionan a menudo con otros motivos de discriminación prohibidos, en virtud del *artículo 1, 1), a), del Convenio*, como el origen social y la religión, con unos efectos agravados en las mujeres y las niñas.

La Comisión recuerda que, en virtud del Convenio, el término «raza», incluye toda discriminación contra comunidades lingüísticas o grupos minoritarios cuya identidad se basa en características religiosas o culturales, o en el origen nacional o étnico. En el contexto del Convenio, la discriminación basada en motivos de raza, en general, se examina junto con la discriminación basada en motivos de «color», dado que «color» es una de las características étnicas que diferencia a los seres humanos. La Comisión recuerda también que la «ascendencia nacional», comprende las distinciones en función del lugar de nacimiento, la ascendencia o el origen extranjero de la persona. En su examen de las memorias de los gobiernos presentadas en virtud del Convenio, la Comisión ha abordado, en consecuencia, la discriminación en el empleo y la ocupación de las minorías étnicas, de los pueblos indígenas y tribales, de los trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores domésticos migrantes, de los afrodescendientes, de las minorías nacionales y de la población romaní, entre otros, como un aspecto de discriminación basada en la raza, el color y la ascendencia nacional.

La Comisión ha tomado nota de que, dada la situación persistente de discriminación basada en la raza, el color y la ascendencia nacional, en la mayoría de los casos existe la necesidad de una legislación integral que contenga disposiciones explícitas que definan y prohíban la discriminación en todos los aspectos del empleo y la ocupación, con el fin de garantizar la plena aplicación del Convenio. Estas definiciones deberían incluir la discriminación directa e indirecta y el acoso con motivo de discriminación como una manifestación grave de discriminación, en particular el acoso racial. El acoso racial se produce cuando una persona es objeto de una conducta física, verbal o no verbal basada en la raza que afecta su dignidad o que causa un entorno laboral intimidatorio, hostil o humillante para el destinatario. Además, la intersección de factores tales como la raza, la religión, el género, o la discapacidad aumentan el riesgo de acoso, en particular respecto de las mujeres jóvenes pertenecientes a minorías raciales o étnicas.

La Comisión también ha tomado nota de que las causas subyacentes de la discriminación y las desigualdades *de facto* que se derivan de una discriminación profundamente arraigada y de la exclusión social de larga data, no pueden abordarse de manera efectiva sin medidas proactivas. La Comisión ha considerado que, en muchos casos, se requieren medidas especiales del tipo descrito en el *artículo 5* del Convenio, para corregir los efectos de prácticas

discriminatorias pasadas y presentes y promover la igualdad de oportunidades para todos. Tomando nota de que las formas de discriminación basadas en motivos de raza, color y ascendencia nacional a menudo interactúan con otros motivos prohibidos de discriminación, incluidos, por ejemplo, la religión, el origen social y el sexo, la Comisión ha señalado a la atención de los gobiernos la necesidad de tomar en consideración y abordar los efectos de las múltiples formas de discriminación en el empleo y la ocupación. La Comisión también ha recordado que la educación universal, obligatoria y gratuita al mismo nivel para todos, es uno de los puntos de partida básicos para una política nacional de igualdad, con arreglo a los *artículos 2 y 3* del Convenio, para promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación.

La Comisión ha saludado la adopción, por un número creciente de países, de la legislación para abordar la discriminación pasada y presente. Esta legislación incluye el deber de prevenir y combatir la discriminación y de promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, por cuanto este tipo de legislación puede revelarse como el más efectivo para abordar la discriminación por motivos de raza, color y ascendencia nacional. La Comisión se ha complacido en tomar nota de los esfuerzos realizados en muchos países para hacer frente a la discriminación y promover la igualdad de oportunidades y de trato, sin distinción de raza, color y ascendencia nacional, mediante varias medidas concretas, que incluyen: i) objetivos y cuotas en la educación, en la formación profesional y en el empleo; ii) programas especiales de promoción del empleo; iii) planes de acción centrados en grupos étnicos específicos, y iv) el establecimiento de organismos especializados con distintos mandatos, que van desde las funciones de sensibilización y de promoción, hasta el tratamiento de las quejas de discriminación y la formulación de recomendaciones en materia de políticas.

A pesar de todos esos esfuerzos, la Comisión *lamenta* tomar nota de que el impacto de las medidas adoptadas sigue siendo incierto en la mayoría de los casos, especialmente en la ausencia de un seguimiento regular y de unas evaluaciones periódicas. Sólo en unos pocos casos se emprendieron estudios específicos, con miras a examinar la situación en el empleo y la ocupación de las personas pertenecientes a grupos étnicos específicos, y a establecer una base de referencia a partir de la cual gobiernos, interlocutores sociales y otras partes interesadas, se encuentren en condiciones de evaluar



periódicamente el verdadero impacto de esas medidas. Esto se añade, en muchos países, a la falta de compilación y de publicación de estadísticas del empleo, desglosadas por origen étnico, debido a la falta de capacidad técnica o a la ausencia de una legislación y unos procedimientos que permitan tal compilación. La Comisión destaca que los datos y la investigación cualitativa sobre la naturaleza y la magnitud de las desigualdades laborales, incluidas sus causas subyacentes, son fundamentales para determinar la naturaleza, el alcance y las causas de la discriminación, diseñar y aplicar una política nacional de igualdad pertinente y efectiva, en virtud de los *artículos 2 y 3* del Convenio, y hacer un seguimiento y evaluar sus resultados. La Comisión recuerda que el *artículo 3, f)*, requiere que los gobiernos informen de las medidas adoptadas para llevar a cabo la política nacional de igualdad y los resultados obtenidos por esas medidas. En relación con esto, la Comisión ha venido solicitando sistemáticamente a los gobiernos que evaluaran regularmente el impacto de esa política, con el fin de examinar y ajustar las medidas y las estrategias vigentes de manera continuada. La Comisión también desea destacar la importancia de consultar con los interlocutores sociales y los grupos interesados en cuanto al diseño, el seguimiento, la aplicación y la evaluación de las medidas y los planes adoptados, con miras a garantizar su pertinencia, sensibilizar acerca de su existencia, promover su aceptación y apropiación más amplias y mejorar su eficacia.

La Comisión toma nota con *preocupación* de que las actitudes y los estereotipos discriminatorios basados en la raza, el color y la ascendencia nacional de los trabajadores y de las trabajadoras, siguen dificultando su participación en la educación y los programas de formación profesional, así como el acceso a una más amplia gama de oportunidades de empleo, lo que da lugar a una persistente segregación ocupacional y a unas remuneraciones más bajas por un trabajo de igual valor. Estos factores conducen con frecuencia a muchas personas de estos grupos a trabajos en la economía informal. La Comisión también toma nota de que es frecuente que las cuotas de empleo, cuando existen, sigan vacantes, que, según se informa, se debe a menudo a una falta de personas capacitadas de los grupos designados o a unos esfuerzos insuficientes para contratar activamente a las personas a las que se dirigen. En consecuencia, la Comisión considera que es necesario adoptar un enfoque integral y coordinado para hacer frente a barreras y obstáculos con que se confrontan las personas en el empleo y la ocupación, en razón de su raza, color o ascendencia nacional, y promover la igualdad de

oportunidades y de trato para todos. Tal enfoque debería incluir la adopción de medidas convergentes dirigidas a abordar las brechas en la educación, la formación y la capacitación, brindar una orientación vocacional imparcial, reconocer y validar las calificaciones obtenidas en el extranjero, y valorar y reconocer los conocimientos y las habilidades tradicionales que pueden ser pertinentes para el acceso y los progresos en el empleo y para ejercer una ocupación. La Comisión también recuerda que, para ser eficaces, se requiere que estas medidas incluyan acciones concretas, tales como leyes, políticas, programas, mecanismos, procesos participativos y medidas reparativas, concebidas para abordar los prejuicios y estereotipos y promover la comprensión y la tolerancia mutuas en todos los sectores de la población.

La Comisión destaca la importancia de garantizar una coordinación y una complementariedad entre las medidas convergentes y las estrategias adoptadas y entre los diversos organismos competentes, con miras a asegurar una coherencia y a mejorar el impacto, al tiempo que se evita la duplicación de esfuerzos y se promueve la utilización óptima de recursos. La Comisión también considera que es importante integrar la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación en las políticas nacionales pertinentes, como las políticas de educación y formación, las políticas de empleo, las estrategias de reducción de la pobreza, los programas de desarrollo rural o local, los programas de empoderamiento económico de las mujeres y las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático.

La Comisión toma nota asimismo de que algunos trabajadores se encuentran con desafíos para poder dedicarse a la ocupación de su elección, debido a la discriminación, en la ley y en la práctica, basada, directa o indirectamente, en la raza, el color y la ascendencia nacional. Por ejemplo, una tenencia insegura de la tierra y unos enfoques sesgados hacia las ocupaciones tradicionales realizadas por determinados grupos étnicos, que son a menudo percibidos como superados, improductivos o perjudiciales para el medio ambiente, siguen planteando, para muchas personas, graves problemas para el disfrute de la igualdad de oportunidades y de trato respecto de la ocupación. Al respecto, la Comisión desea subrayar que debería ser parte de los objetivos de una política nacional sobre igualdad: promover y asegurar un acceso a los bienes materiales y a los servicios que se requieren para ejercer una ocupación, como asegurar el acceso a la tierra y el acceso al crédito y a los recursos, sin discriminación.

Deberá derogarse, de conformidad con el *artículo 3* del Convenio, toda ley y práctica discriminatoria que afecte al acceso a una ocupación y su ejercicio, en contradicción con la política de igualdad.

La Comisión recuerda la importante función que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la promoción de la comprensión, la aceptación y la realización de los principios del Convenio, que establece amplios requisitos de cooperación activa con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con respecto a la aplicación efectiva de la política nacional de igualdad requerida en virtud del Convenio. La Comisión también resalta la importancia de los convenios colectivos en la aplicación de una política nacional de igualdad y en la promoción de igualdad de oportunidades y de trato para todos los trabajadores, sin distinción de raza, color o ascendencia nacional.

Además, la Comisión toma nota de que, en muchos países, siguen existiendo importantes obstáculos que impiden el acceso a la justicia a aquéllos que son discriminados, entre otros motivos, por la raza, el color y la ascendencia nacional, incluidos los obstáculos físicos, económicos y lingüísticos. Por consiguiente, la Comisión invita a los gobiernos a que establezcan unos mecanismos de solución de conflictos accesibles, cuando éstos no existan aún, y a que aseguren que la carga y el nivel de la prueba aplicable no impidan el acceso de las víctimas a la justicia. A tal respecto, la Comisión recuerda que tomó nota con interés de que en ciertos países, una vez que las pruebas *prima facie* y elementales de discriminación son aportadas por el demandante, la carga de la prueba recae en el empleador. La Comisión alienta además a los gobiernos a que exploren las vías para ampliar la accesibilidad de los mecanismos vigentes, incluso modificando las normas sobre la capacidad procesal, para incluir a las organizaciones de la sociedad civil, a los organismos de igualdad, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y a otras instituciones representativas, y sensibilizar a la opinión pública de la legislación pertinente y de las reparaciones previstas. La Comisión también recuerda que las sanciones impuestas deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, y que deberá garantizarse una protección efectiva contra las represalias a las víctimas de discriminación que presentan quejas o que llevan los casos a las autoridades competentes, y a los testigos. Además, la Comisión considera que abordar la discriminación basada en la raza, el color y la ascendencia nacional sólo a través de procedimientos penales no es normalmente suficiente — debido a la sensibilidad de

la cuestión, el nivel de la prueba que es más difícil de cumplir, y el hecho de que la ley penal abarca el amplio espectro de conductas que constituye este tipo de discriminación — e invita a los gobiernos a que garanticen la disponibilidad de remedios en virtud de la ley civil.

A la luz de lo anterior, la Comisión alienta a los gobiernos a que, en cooperación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores y otros organismos interesados, intensifiquen sus esfuerzos en las siguientes áreas y a que comuniquen información, en las futuras memorias, sobre las medidas adoptadas o previstas a este respecto:

- i) evaluar la situación en el empleo y la ocupación de todos los grupos étnicos en sus países y la discriminación a que hacen frente, a través de encuestas y estudios específicos y/o la recopilación de datos desglosados, respetuosos de la confidencialidad, con el consentimiento informado y la autoidentificación voluntaria, con miras a contribuir a la formulación y a la evaluación de medidas idóneas, teniendo en cuenta los efectos de las múltiples formas de discriminación;
- ii) consultar con los interlocutores sociales y siempre que sea posible, a los grupos interesados sobre el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las medidas y los planes adoptados con arreglo a la política nacional de igualdad;
- iii) adoptar medidas proactivas e integrales para promover la igualdad efectiva de todas las personas y tratar la discriminación basada en la raza, el color y la ascendencia nacional, incluso en sus formas múltiples;
- iv) garantizar que también se incluyan, en la política nacional de igualdad, las medidas adecuadas para promover la igualdad de oportunidades y de trato, sin distinción de raza, color y ascendencia nacional, respecto del trabajo no asalariado, y que se tengan en cuenta los efectos agravados de la discriminación respecto de las mujeres, especialmente en cuanto al acceso a la tierra, al crédito y a otros recursos productivos;
- v) realizar un seguimiento y una evaluación regulares de los resultados obtenidos en el marco de la política nacional de igualdad, con miras a revisar y ajustar las medidas y las estrategias vigentes, y a identificar toda necesidad de una mayor coordinación entre las medidas y las estrategias y entre los organismos competentes, a efectos de racionalizar las intervenciones;
- vi) poner en marcha programas de sensibilización y de educación para combatir los prejuicios y los estereotipos basados en la raza, el color y la ascendencia nacional, incluido el desarrollo de programas específicos que han de utilizarse en las escuelas;

- vii) mejorar la capacidad de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, incluidos los inspectores del trabajo, los tribunales y otros organismos competentes, así como las organizaciones de trabajadores y de empleadores, las autoridades de migración, las entidades de colocación en el empleo y otros agentes pertinentes para identificar, prevenir y abordar los casos de discriminación, y
- viii) garantizar que la aplicación y los remedios disponibles para los casos de discriminación basada en la raza, el color y la ascendencia nacional en el empleo y la ocupación sean efectuados principalmente a través de la legislación civil en lugar de la penal.

Tomando nota de que varios países aún conservan disposiciones legales que no prohíben de manera específica la discriminación basada en motivos de raza, color o ascendencia nacional, la Comisión recuerda que ha indicado de manera reiterada que, cuando se adoptan disposiciones legales para dar efecto al principio del Convenio, éstas deben incluir al menos todos los motivos de discriminación especificados en el *artículo 1, 1), a)*, del Convenio, así como una definición clara de discriminación, por lo cual insta a los gobiernos de esos países a que adopten las medidas necesarias para enmendar su legislación, con miras a incluirlos.

Por último, la Comisión recuerda a los gobiernos que pueden solicitar la asistencia técnica de la OIT en relación con estas cuestiones.

**Departamento de Normas Internacionales del Trabajo**  
Oficina Internacional del Trabajo  
4, route des Morillons – CH-1211 Ginebra 22  
Tel.: +41 22 799 7249  
Fax.: +41 22 799 6771  
E-mail: [infonorm@ilo.org](mailto:infonorm@ilo.org)  
Web: [www.ilo.org/normes](http://www.ilo.org/normes)

ISBN 978-92-2-133224-4



9 789221 332244