



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Orden del día de la Conferencia
Internacional del Trabajo****b) Propuestas para el orden del día de la 95.^a reunión
(2006) de la Conferencia Internacional del Trabajo****Indice**

	<i>Página</i>
Introducción	1
Propuestas para el orden del día de la 95. ^a reunión (2006) de la Conferencia	1
Propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia	2
Parte I. Propuestas adicionales para el orden del día de la 95. ^a reunión (2006) de la Conferencia	3
Diálogo Social.....	3
1. La relación de trabajo.....	3
Empleo/protección social.....	7
2. Empleo y protección social en sociedades que envejecen.....	7
Parte II. Propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia	14
Protección social	15
3. Tiempo de trabajo	
4. Prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo	16
5. Seguimiento de la resolución relativa a la seguridad y la salud en el trabajo adoptada por la Conferencia en 2003	22
Diálogo social (categorías específicas de trabajadores).....	23
6. Un enfoque integrado del trabajo en los puertos.....	23

Introducción

1. El presente documento, que se somete al examen del Consejo de Administración en su 288.^a reunión (noviembre de 2003), contiene propuestas para una primera discusión sobre puntos que podrían incluirse en el orden del día de la 95.^a reunión (2006) de la Conferencia y reuniones posteriores.
2. De conformidad con su práctica habitual, el Consejo de Administración celebra cada año en el mes de noviembre una primera discusión sobre puntos que se proponen para su inclusión en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo que tiene lugar dos años más tarde. En el marco de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 10 del Reglamento, el objeto de esta discusión es seleccionar una lista restringida de puntos que serán examinados de forma más minuciosa en marzo del año siguiente. Las propuestas que figuran en la primera parte de este documento se presentan a efectos de que sean examinadas en este contexto.

Propuestas para el orden del día de la 95.^a reunión (2006) de la Conferencia

3. La práctica habitual ha consistido en fijar en marzo de cada año el orden del día de la reunión de la Conferencia que se celebrará dos años después. Excepcionalmente, este año el Consejo de Administración decidió aplazar su decisión para fijar el orden del día de la 93.^a reunión (2005) de la Conferencia hasta la presente reunión. En el documento que se presenta sobre este punto, se invita al Consejo de Administración a elegir dos temas entre los ocho temas propuestos¹.
4. Los puntos examinados, que no se incluyen en el orden del día de una determinada reunión de la Conferencia, vuelven a presentarse por lo general como propuesta para el orden del día de la reunión siguiente. Tal es el caso este año con una excepción: la discusión general que está propuesta sobre el trabajo infantil y la protección de niños y menores. En este caso, cabe recordar que en la 95.^a reunión (2006) de la Conferencia está previsto celebrar una discusión sobre un Informe global relativo al trabajo infantil en el contexto del seguimiento de la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por ello, en este caso, si el Consejo de Administración decidiera no incluir este punto en el orden del día de la reunión de la Conferencia en 2005, se sugiere volver a examinar este punto en el contexto del orden del día de una futura reunión de la Conferencia posterior a 2006.
5. En consecuencia, con excepción de la propuesta antes mencionada, los puntos propuestos para el orden del día de la 95.^a reunión (2006) de la Conferencia incluye también los puntos que no se hayan inscrito en el orden del día de la reunión de la Conferencia de 2005. Por lo que atañe al contenido de estas propuestas, véase el documento *Orden del día de la 93.^a reunión (2005) de la Conferencia Internacional del Trabajo*².

¹ Documento GB.288/2/1.

² *Ibíd.*

6. Asimismo, en la Parte I de este documento se incluye una propuesta más elaborada relativa al envejecimiento titulada «Empleo y protección social en sociedades que envejecen» en cuyo marco se abordarán no sólo las cuestiones relativas al mercado de trabajo sino también las relacionadas con la protección social en sociedades que envejecen. Este tema se propone para celebrar una discusión general basada en un enfoque integrado³. La segunda propuesta que figura en esta Parte se refiere a la elaboración de normas como seguimiento de la Resolución relativa a la relación de trabajo, adoptada por la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia⁴.
7. En el contexto de esta primera discusión sobre el orden del día de la 95.^a reunión (2006) de la Conferencia, se invita pues al Consejo de Administración a seleccionar una lista restringida de puntos a partir de los temas antes mencionados. Sobre la base de esta selección, se preparará un resumen sucinto de la leyes y prácticas vigentes tal como se estipula en el párrafo 2 del artículo 10 del Reglamento del Consejo de Administración, según proceda, para presentarlo en la 289.^a reunión (marzo de 2004) en la que el Consejo de Administración determinará qué puntos han de seleccionarse para completar el orden del día de la 95.^a reunión (2006) de la Conferencia.

Propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia

8. Desde 1997, el Consejo de Administración ha ampliado el alcance de las discusiones del mes de noviembre para incluir un examen de los puntos que podrían considerarse para su inclusión en el orden del día de *futuras* reuniones de la Conferencia. Se trata de puntos que no están aún suficientemente desarrollados para tomar medidas al respecto en forma inmediata, pero que podrían ser tenidos en cuenta para reuniones de la Conferencia posteriores a la de 2006. Esas propuestas figuran en la Parte II de este documento e incluyen lo siguiente:
 - a) dos propuestas para celebrar una discusión sobre el *tiempo de trabajo* y la *prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo*. La propuesta sobre el tiempo de trabajo es una versión actualizada de una propuesta anterior, mientras que la segunda se ha mantenido sin cambios excepto por el añadido de cierta información sobre el alcance del problema y una referencia al hecho de que la Oficina ha propuesto celebrar una reunión de expertos sobre el tema «Acoso y violencia en el trabajo» con miras a elaborar un repertorio de recomendaciones prácticas sobre ese tema;
 - b) dos propuestas para la revisión de normas en los ámbitos de la *protección de la maquinaria* y de los *productos químicos* respectivamente, en cumplimiento de la Resolución relativa a la seguridad y salud en el trabajo adoptada por la Conferencia en junio de 2003⁵, y

³ Esta última propuesta se ajusta a la decisión tomada por el Consejo de Administración en noviembre de 2002 de introducir ese tipo de discusiones, que fuera aprobada por la Conferencia en el contexto de la primera discusión general basada en un enfoque integrado celebrada en la 91.^a reunión (2003). Véase Resolución relativa a la seguridad y salud en el trabajo, Conclusiones, párrafo 23, CIT, 91.^a reunión, Ginebra, 2003.

⁴ CIT, Informe V, *El ámbito de la relación de trabajo*, CIT, 91.^a reunión, Ginebra, 2003.

⁵ CIT, 91.^a reunión (2003), *Actas Provisionales* núm. 22, Informe de la Comisión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

- c) una propuesta para celebrar una discusión general — no antes de 2007 — basada en un enfoque integrado en el ámbito del *trabajo portuario*.
9. En relación con estas propuestas, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno facilitar orientaciones a la Oficina acerca de las prioridades que han de establecerse y de las investigaciones que han de llevarse a cabo, con el fin de avanzar su nivel de preparación, habida cuenta de los recursos y el tiempo necesarios para realizar esta labor.
10. *A fin de fijar el orden del día de la 95.ª reunión (2006) de la Conferencia Internacional del Trabajo y de desarrollar los puntos para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia, se invita al Consejo de Administración a que:*
- a) *examine las propuestas para el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, incluidas las propuestas que figuran en el documento GB.288/2/1 que queden pendientes una vez que se haya fijado el orden del día de la 93.ª reunión (2005) de la Conferencia⁶, así como las dos propuestas que figuran en la Parte I del presente documento;*
- b) *seleccione las propuestas que serán objeto de un examen más detallado en su 289.ª reunión (marzo de 2004), en la cual fijará el orden del día definitivo de la 95.ª reunión (2006) de la Conferencia Internacional del Trabajo, e*
- c) *indique las propuestas respecto de las cuales se podrían acelerar las labores de investigación y las consultas.*

Parte I. Propuestas adicionales para el orden del día de la 95.ª reunión (2006) de la Conferencia

11. Como se señala en la Introducción, los puntos propuestos para el orden del día de la 95.ª reunión (2006) incluyen los que queden pendientes tras haberse fijado el orden del día de la 93.ª reunión (2005) de la Conferencia con excepción de la propuesta sobre el trabajo infantil y la protección de los niños y menores.

Diálogo social

1. La relación de trabajo

Resumen

En la Resolución relativa a la relación de trabajo adoptada en la 91.ª reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo se solicitó al Consejo de Administración que incluyera este punto en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. En las Conclusiones que acompañan a dicha Resolución, se prevé la adopción de una recomendación para proporcionar orientaciones a los Estados Miembros a fin de clarificar el alcance de la relación de trabajo y de permitir que los empleadores y los trabajadores conozcan su situación y, en consecuencia, sus respectivos derechos y obligaciones en virtud de la legislación. La recomendación debería promover la adopción de una política nacional sobre el alcance de la relación de trabajo, centrarse en las relaciones de trabajo encubiertas y en la necesidad de contar con

⁶ Con excepción de la propuesta sobre el trabajo infantil y la protección de los niños y menores.

mecanismos para garantizar que las personas que son parte en una relación de trabajo tengan acceso a la protección que les corresponde en el plano nacional. También debería ser flexible y abordar los problemas de género; no debería interferir con los auténticos contratos comerciales y arreglos contractuales con trabajadores independientes y debería promover la negociación colectiva y el diálogo social, como vías para encontrar soluciones al problema en la esfera nacional, y tomar en consideración la evolución reciente de las relaciones de trabajo y las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (2003).

La discusión general

- 12.** En la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo, se celebró una discusión general sobre el ámbito de la relación de trabajo (quinto punto del orden del día)⁷. El concepto de relación de trabajo es común a todas las tradiciones y sistemas jurídicos del mundo, sin embargo, las obligaciones y los derechos relativos a la misma varían de un país a otro. Del mismo modo, los criterios para determinar si existe o no una relación de trabajo pueden variar, aunque en muchos países es posible encontrar nociones comunes, como las de dependencia y subordinación. Independientemente de los criterios que se utilicen, existe un interés común entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores por garantizar que dichos criterios sean suficientemente claros a fin de que el ámbito de aplicación de las diversas leyes y reglamentaciones se pueda establecer con mayor facilidad, y que estos instrumentos abarquen a quienes se pretende abarcar, esto es, a quienes son parte en una relación de trabajo.
- 13.** En la discusión general se llegó a la conclusión de que una de las consecuencias relacionadas con los cambios en la estructura del mercado de trabajo y la organización del trabajo y la aplicación deficiente de la ley es el hecho cada vez más frecuente de que trabajadores que en realidad son empleados no cuentan con la protección que ofrece una relación de trabajo. Esta falta de protección agrava las desigualdades de género en el trabajo, particularmente en ocupaciones y sectores en que predominan las mujeres y son frecuentes las relaciones de trabajo encubiertas y ambiguas.
- 14.** La discusión se centró en los trabajadores dependientes que carecen de protección debido a alguno de los factores siguientes o a una combinación de varios de ellos:

 - la legislación no es clara, su ámbito es demasiado limitado, o es inadecuada por otro motivo;
 - la relación de trabajo está encubierta y se presenta como un acuerdo civil o comercial;
 - la relación de trabajo es ambigua;
 - el trabajador es, de hecho, un empleado, pero no queda claro quién es el empleador, cuáles son los derechos del trabajador, y a quién se puede exigir que esos derechos se respeten;
 - no se respeta ni se aplica la ley.
- 15.** Se consideró que una relación de trabajo es ambigua cuando una persona realiza un trabajo en condiciones que suscitan una duda concreta y genuina respecto de si existe o no una relación de trabajo. Se reconoció que hay un número cada vez mayor de casos de esa índole en los que es muy difícil distinguir entre empleados y trabajadores independientes y que en muchas áreas esta distinción ha perdido nitidez.

⁷ OIT, Informe V, El ámbito de la relación de trabajo, CIT, 91.^a reunión, Ginebra, 2003.

- 16.** Hay una relación de trabajo encubierta cuando un empleador disimula la situación de una persona que es en realidad un empleado a fin de ocultar su verdadera condición jurídica. Esto puede hacerse a través de la utilización inadecuada de acuerdos civiles o comerciales. El falso trabajo por cuenta propia, la falsa subcontratación, la contratación, la creación de seudocooperativas, el falso suministro de servicios y la falsa reestructuración empresarial son algunos de los medios que se utilizan con más frecuencia para encubrir la relación de trabajo. Tras la discusión se llegó a la conclusión de que este fenómeno perjudica los intereses de los trabajadores y de los empleadores y constituye un abuso que tiene efectos adversos para el trabajo decente y no debería tolerarse.
- 17.** La Conferencia también discutió la cuestión de las llamadas relaciones de trabajo triangulares, en el marco de las cuales el trabajador realiza un trabajo en beneficio de una tercera parte (el usuario). Es necesario examinar estas relaciones para ver hasta qué punto pueden derivar en una falta de protección en perjuicio del empleado. En esos casos, se trata principalmente de determinar quién es el empleador, cuáles son los derechos del trabajador y quién responde por los mismos. La cuestión de las relaciones de trabajo triangulares quedó sin resolver.
- 18.** La Conferencia recordó que la aplicación deficiente de la ley y la inobservancia de la misma pueden ser factores importantes para explicarse por qué muchos trabajadores carecen de protección. Declaró, asimismo, que debería haber un decidido compromiso político por parte del Estado para garantizar la observancia de la ley, prestando apoyo a todos aquellos mecanismos que hagan esto posible. Se debería hacer participar a los interlocutores sociales cuando proceda, y se debería promover la cooperación entre los diversos organismos gubernamentales encargados de la aplicación de la ley a fin de que sea posible poner recursos en común y hacer un uso más racional de los mismos para combatir los abusos que se derivan de las relaciones de trabajo encubiertas. Las administraciones del trabajo y sus servicios, particularmente los inspectores del trabajo, tienen una función primordial que desempeñar a este respecto.
- 19.** Para evaluar y abordar mejor las diversas cuestiones relacionadas con el ámbito de la relación de trabajo, los gobiernos deberían establecer una política nacional en la materia, en consulta con los interlocutores sociales. Dicha política podría incluir los elementos siguientes, sin limitarse necesariamente a los mismos:

 - proporcionar a los trabajadores y los empleadores orientaciones claras acerca de las relaciones de trabajo, en particular sobre la distinción entre trabajadores dependientes e independientes;
 - proporcionar una efectiva protección a los trabajadores;
 - disposiciones para combatir las relaciones de trabajo encubiertas, que producen el efecto de privar de protección legal a los trabajadores dependientes;
 - la no interferencia en las contrataciones genuinamente comerciales o de trabajo verdaderamente independiente;
 - proporcionar acceso a mecanismos adecuados de solución de conflictos para determinar la condición jurídica de los trabajadores.
- 20.** Los Estados Miembros deberían emprender un examen exhaustivo para detectar las fallas a fin de explorar soluciones idóneas y equilibradas que tomen en cuenta los distintos intereses. La Conferencia reconoció que en muchos países se ha introducido un número considerable de medidas innovadoras para abordar los problemas relacionados con la determinación de la situación en el empleo de los trabajadores.

- 21.** La Conferencia declaró además que la OIT tiene una importante función que desempeñar en este ámbito. Con tal finalidad debería ampliar su base de conocimientos y asignar recursos para un programa de cooperación técnica, asistencia y orientación sobre el ámbito y la aplicación de la relación de trabajo, destinado a los Estados Miembros, para abordar el campo de aplicación de la ley, los aspectos generales de la relación de trabajo, el acceso a los tribunales, las directrices de política y la creación de capacidad con miras a mejorar la acción administrativa y judicial encaminada a fomentar el cumplimiento de la ley. Se debería prestar particular atención a la elaboración de datos estadísticos fiables y de mayor alcance. Estas cuestiones serán abordadas por la Oficina en su programa de trabajo durante el próximo bienio en el marco de sus prioridades generales de trabajo y sus recursos disponibles.

Antecedentes

- 22.** En la resolución adoptada en la 86.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1998) se invitó al Consejo de Administración a incluir las cuestiones relativas a las situaciones en las que los trabajadores precisan protección en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, con miras a la posible adopción de nuevos instrumentos si, de acuerdo con los procedimientos reglamentarios, la Conferencia consideraba necesaria tal adopción. En dicha resolución también se invitó al Consejo de Administración de la OIT a que solicitase al Director General que tomara medidas con miras a completar la labor comenzada por la Comisión del Trabajo en Subcontratación. En este contexto, la Oficina emprendió 39 estudios nacionales durante 1999/2001, y en mayo de 2000 se celebró en Ginebra una Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección. Esta labor se utilizó ampliamente para preparar el informe presentado a la Conferencia con objeto de celebrar una discusión general⁸.

La recomendación propuesta

- 23.** En conformidad con las conclusiones de la discusión general celebrada por la Conferencia Internacional del Trabajo⁹, la recomendación propuesta debería proporcionar orientaciones a los Estados Miembros para clarificar el alcance de la relación de trabajo, sin definir universalmente su esencia, a fin de que los empleadores y los trabajadores puedan conocer cuál es su situación y, en consecuencia, sus respectivos derechos y obligaciones en virtud de la legislación.
- 24.** La recomendación debería promover la adopción de una política nacional sobre el ámbito de la relación de trabajo y centrarse en las relaciones de trabajo encubiertas y en la necesidad de contar con mecanismos para garantizar que las personas que son parte en una relación de trabajo tengan acceso a la protección que les corresponde en el plano nacional. Dicha recomendación debería ser lo suficientemente flexible para tener en cuenta las diferentes tradiciones económicas, sociales, jurídicas y de relaciones laborales y abordar los problemas de género. No debería interferir con los auténticos contratos comerciales y arreglos contractuales con trabajadores independientes. Debería promover la negociación colectiva y el diálogo social como vías para encontrar soluciones al problema en la esfera nacional y tomar en consideración la evolución reciente de las relaciones de trabajo y las conclusiones antes mencionadas.

⁸ OIT, Informe V, *op. cit.*, pág. 8.

⁹ OIT, *Actas Provisionales* núm. 21, párrafo 25, pág. 63, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.^a reunión, Ginebra, 2003.

25. Esa recomendación puede ser adoptada tras una simple discusión o una doble discusión. Gran parte de la labor necesaria ya ha sido emprendida por la Oficina con motivo de la elaboración del informe para la discusión general en la reunión de 2003 de la Conferencia Internacional del Trabajo y las discusiones sobre la elaboración de normas celebradas en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1997 y 1998. Asimismo, las conclusiones de la discusión general de 2003, en particular el párrafo 25, proporcionan suficientes orientaciones en cuanto al alcance y el contenido de dicha recomendación. La Oficina considera que es viable la adopción de esa recomendación en el marco de una simple discusión.

Empleo/protección social

2. Empleo y protección social en sociedades que envejecen

Resumen

El aumento de la esperanza de vida de hombres y mujeres ha sido uno de los más valiosos logros de la humanidad. Paradójicamente, en muchos países, el aumento de la esperanza de vida no se ha acompañado con una prolongación de la vida activa y muchos países han registrado una considerable reducción de la edad media de jubilación. Esto plantea una amenaza en cuanto a la viabilidad financiera de los regímenes de pensiones, el gasto público, las repercusiones para la cobertura de la atención de salud, así como el riesgo de que un número cada vez mayor de personas de edad queden socialmente excluidas. El envejecimiento nos enfrenta con un verdadero dilema en materia de políticas públicas y el mercado de trabajo desempeña un papel crucial para hacer frente a ese desafío. No obstante, muchas de las inquietudes planteadas sobre la financiación de la seguridad social se basan en el supuesto de que el crecimiento económico no creará suficientes empleos y que habrá menos personas que contribuyan al sistema de seguridad social y, al mismo tiempo, un número creciente de personas que procuren beneficiarse del mismo. Sin embargo, no deberíamos pensar en términos de distribución de los empleos actualmente disponibles si no de creación de más y mejores puestos de trabajo. Esto es especialmente importante en el caso de los países en desarrollo en los que la pobreza de la gente de edad es una cuestión que suscita cada vez más inquietud. En esos países, la jubilación es un lujo que pocos trabajadores de edad pueden permitirse. Por lo tanto, es importante buscar nuevas vías para extender gradualmente la seguridad social con el fin de proporcionar a la población un nivel de ingresos razonable durante los últimos años de su vida. El pleno empleo es el mejor medio para garantizar ese bienestar.

Las personas de edad tienen buenas razones hoy en día para querer conservar su empleo y permanecer en actividad por más tiempo, y las economías y las sociedades necesitan su apoyo. La prolongación de la vida activa en condiciones decentes requiere, sin embargo, medidas complementarias en relación con la actualización de las calificaciones de las personas de edad en el marco del aprendizaje permanente, la mejora de las condiciones de trabajo, el ajuste de las transferencias sociales entre generaciones, nuevas formas de organización del trabajo y una nueva actitud entre los empleadores y los propios trabajadores de edad. Con su estructura tripartita, sus normas del trabajo y otros medios de acción, la OIT podría desempeñar un papel importante en la elaboración de estrategias innovadoras para hacer frente a estos desafíos y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el envejecimiento. Se propone celebrar una discusión general basada en un enfoque integrado para elaborar un plan de acción eficaz que abarque los instrumentos de la OIT, actividades de investigación, cooperación técnica y otros medios de acción que contribuyan a promover políticas, estrategias y enfoques que garanticen una vejez en condiciones decentes y seguras.

Tendencias contemporáneas

26. El mundo se encuentra inmerso en un proceso de cambio demográfico espectacular. Globalmente, las tasas de fecundidad han disminuido y la gente vive más años. En los últimos 50 años, la esperanza de vida de las mujeres a nivel mundial ha aumentado de 48 a 68 años y la de los hombres de 45 a 64 años. La población mundial está pues envejeciendo

a un ritmo acelerado. Desde ahora hasta 2050, el número de personas de 60 años y más debería aumentar de unos 600 millones a 2.000 millones¹⁰. Aunque la longevidad es uno de los fenómenos demográficos más positivos en la historia de la humanidad, la tendencia al envejecimiento está invirtiendo la pirámide tradicional en la cual hay muchos jóvenes y pocas personas de edad. Nos encontramos en medio de una «revolución silenciosa»¹¹ que va mucho más allá de los aspectos demográficos, y el envejecimiento de la población tiene importantes repercusiones socioeconómicas en todos los niveles de la sociedad.

27. Las tendencias al envejecimiento varían según los países y regiones. Los países en desarrollo cuentan aún con una población relativamente joven, mientras que la población de los países industrializados es relativamente mayor. No obstante, la población de los países en desarrollo está envejeciendo a un ritmo más rápido que la de los países industrializados¹², y los efectos demográficos de la pandemia del SIDA no se han evaluado aún completamente. Según las previsiones actuales, sin embargo, durante los próximos 50 años, la población de más edad de los países en desarrollo se multiplicara por cuatro¹³.
28. El aumento de la esperanza de vida no se ha visto acompañado, sin embargo, de una prolongación de la actividad laboral, en particular en los países desarrollados, donde, durante los últimos decenios, la edad media de jubilación se ha reducido considerablemente. El aumento del desempleo provocado por la evolución tecnológica y el ajuste estructural ha dado lugar a diferentes medidas de reducción de la oferta de mano de obra y se ha incentivado el retiro anticipado del mercado de trabajo. Como consecuencia de ello, esos países están enfrentando serios problemas por lo que respecta a la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, a los presupuestos del sector público, a las repercusiones para los sistemas de salud y asistencia social, y la posibilidad de que un número creciente de personas de edad queden socialmente excluidas.
29. Si bien parece haber razones por las cuales es necesario modificar las anteriores políticas de reducción de la oferta de mano de obra, hay muchas barreras que no permiten invertir fácilmente la tendencia a aplicar políticas de reducción de la oferta de mano de obra. Por ejemplo, las empresas que se enfrentan a una reestructuración son más proclives a reducir que a expandir el empleo. Tanto en las empresas públicas como en las privadas, la reducción del personal se acompaña aún hoy con medidas de jubilación anticipada. Promover el crecimiento global de las oportunidades de empleo sigue siendo la preocupación primordial. Se requieren también políticas especiales (sobre todo en los países industrializados) para mantener una elevada tasa de participación en la fuerza de trabajo de los trabajadores de edad cuando hay probabilidades de que se produzca una escasez de mano de obra por causas demográficas. La dificultad desde el punto de vista político reside en que las inversiones en la empleabilidad de los trabajadores de edad

¹⁰ División de Población de las Naciones Unidas, *World Population Prospects*, revisión de 2002.

¹¹ Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, al inaugurarse el Año Internacional de las Personas de Edad, en 1999.

¹² Véase el cuadro núm. 2 «Ritmo de envejecimiento» (aumento del porcentaje de la población que tiene más de 60 y 80 años) en «Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social», documento presentado por la OIT ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid 8-12 de abril de 2002.

¹³ Discurso del Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que tuvo lugar en Madrid (8-12 de abril de 2002): www.un.org/ageing/coverage/pr/socm3.htm

tienen que efectuarse con mucha anticipación, en una etapa en la que muchos países tienen probablemente todavía un exceso de mano de obra.

- 30.** La promoción del empleo productivo en condiciones decentes es particularmente importante en el mundo en desarrollo. De esa forma, las políticas relativas a la financiación de la seguridad social se establecerían en el contexto de una mayor disponibilidad de recursos. En esos países, la ausencia o los bajos niveles de las pensiones que inducen a la gente de edad a volver al mercado de trabajo para procurarse un sustento y la pobreza en la vejez son cuestiones que causan cada vez más preocupación. En muchas partes del mundo en desarrollo, el empleo en el sector informal, en el que se concentra un gran número de personas de edad, ha aumentado drásticamente. Es evidente la necesidad de garantizar que las políticas y programas encaminados a abordar el problema de la discriminación en la economía informal se destinen específicamente a las personas más vulnerables, en especial las mujeres y los trabajadores de edad despedidos como consecuencia de una reducción de plantilla, y de mejorar y ampliar la cobertura de la seguridad social a todas las personas que necesitan protección social¹⁴.

La respuesta de la OIT

- 31.** La respuesta de la OIT ante estas cuestiones consiste principalmente en la elaboración de normas, la realización de actividades de investigación y una colaboración activa en los esfuerzos internacionales recientes y en curso para abordar estos problemas. La cooperación técnica destinada específicamente a abordar las necesidades de los trabajadores de edad es prácticamente inexistente y la OIT no tiene recursos de información específicos destinados a los trabajadores de edad.

Las normas laborales y los trabajadores de edad

- 32.** Los convenios relativos a los derechos fundamentales de los trabajadores se aplican a todos los trabajadores independientemente de su edad. Además, hay otros instrumentos de la OIT que se aplican a todos los trabajadores sin ninguna restricción específica¹⁵. Se hace referencia específicamente a los trabajadores de edad como grupo con necesidades particulares en una serie de recomendaciones sobre los temas de la vivienda de los trabajadores, la política de empleo, la creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas y la seguridad y salud en el trabajo y la agricultura¹⁶.
- 33.** El único instrumento *relativo específicamente a los trabajadores de edad* es la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162). En dicha Recomendación se definen los «trabajadores de edad» como aquellos que, por el avance de

¹⁴ Véanse las Conclusiones de la discusión general sobre el trabajo decente y la economía informal celebrada en la 90.^a reunión (2002) de la Conferencia Internacional del Trabajo, en *Actas Provisionales* núm. 25, párrafos 37, l) y 37, k).

¹⁵ Por ejemplo, el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168).

¹⁶ Véanse la Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115); la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169); la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), y la Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192), párrafo 4, 3).

su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación. Se indica también que los problemas de empleo de los trabajadores de edad deberían tratarse en el contexto de una estrategia global y equilibrada de pleno empleo¹⁷. Dicha estrategia debería prestar la debida atención a todos los grupos de población y garantizar que los problemas de empleo no se desplacen de un grupo a otro. Asimismo, se exhorta a todos los Estados Miembros a adoptar una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores, sea cual fuere su edad, y a adoptar medidas para impedir la discriminación respecto de los trabajadores de edad, en particular en relación con las cuestiones siguientes: el acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación; el acceso a un empleo de su elección habida cuenta de sus aptitudes profesionales, experiencia y calificaciones; el acceso a los medios de formación profesional, en particular los de perfeccionamiento y actualización de la formación; la seguridad en el empleo, así como las condiciones de trabajo, incluidas las medidas de seguridad y salud en el trabajo¹⁸.

34. Este instrumento fue examinado recientemente por el Consejo de Administración.¹⁹ En el curso de este examen se expresaron distintos puntos de vista respecto de si este instrumento estaba actualizado o necesitaba revisión. El Consejo de Administración decidió mantener el *statu quo* con respecto a esta Recomendación.
35. Los instrumentos de la OIT relativos a la seguridad social y al desarrollo de los recursos humanos son también pertinentes en este contexto. Por lo que atañe a la *seguridad social*, los instrumentos particularmente pertinentes son la Parte V del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), así como el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y la Recomendación sobre el mismo tema núm. 131. Estos instrumentos fueron examinados a la luz de las consultas efectuadas y la discusión general sobre la seguridad social durante la 89.^a reunión (2001) de la CIT y se consideraron actualizados. El Consejo de Administración invitó también a la Oficina a ofrecer asistencia técnica con respecto a estos instrumentos, incluida la difusión de informaciones.
36. Por lo que respecta a los *recursos humanos*, el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) está actualizado, mientras que la Recomendación que lo acompaña (núm. 150), es actualmente objeto de revisión. Se celebró una primera discusión sobre esta cuestión en la 91.^a reunión (2003) de la CIT y en las conclusiones relativas al contenido propuesto de la nueva recomendación se prevé, entre otras cosas, la promoción de una cultura de aprendizaje permanente y que se favorezca el acceso a la educación y la

¹⁷ La continua pertinencia de este enfoque se confirmó en el contexto de la discusión sobre la seguridad social que tuvo lugar en la 89.^a reunión (2001) de la Conferencia Internacional del Trabajo. En esa ocasión se llegó a la conclusión sobre esta cuestión de que el envejecimiento de la población en muchos países era un fenómeno que estaba repercutiendo significativamente tanto en los sistemas financiados por capitalización y los sistemas basados en el reparto como en el costo de la asistencia médica. Para responder a este desafío hay que buscar soluciones sobre todo mediante niveles más elevados de crecimiento económico sostenible que den lugar a un número adicional de empleos productivos.

¹⁸ Sobre esta última cuestión, véase CIT, 91.^a reunión (2003), Informe IV: «Actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo», párrafo 70.

¹⁹ En el contexto del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas. Véanse el documento GB.279/LISLS/WP/PSR/4, págs. 22 y 23 y el documento GB.279/LILS/3.

formación de las personas con necesidades específicas, entre ellas (explícitamente) los trabajadores de edad²⁰.

37. Por último, cabe señalar que en el contexto de la *igualdad de oportunidades*, la edad no figura entre los motivos de discriminación enunciados en el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). No obstante, unos 35 países han incluido la edad entre los motivos respecto de los cuales se prohíbe la discriminación. Esto se ha planteado en el contexto de la propuesta para ampliar la lista de motivos que figura en el artículo 1 del Convenio núm. 111, propuesta que ha sido presentada en varias ocasiones al Consejo de Administración, pero que no ha sido aún aprobada.²¹

Investigación y colaboración internacional

38. La labor llevada a cabo por la OIT a comienzos del decenio de 1990 se recogió en documentos de trabajo sobre la formación para los trabajadores de edad y la experiencia de una selección de países de la OCDE con respecto a las políticas nacionales y de empresa destinadas a abordar problemas específicos de los trabajadores de edad. Esta cuestión se abordó también en *El Trabajo en el Mundo* (1995) y en el *Informe sobre el Empleo en el Mundo* (en 1998 y 2001).
39. La OIT presentó un documento sobre las consecuencias económicas y sociales del envejecimiento de la fuerza de trabajo en los países de la OCDE en un coloquio y una conferencia especial del G8 sobre el tema del envejecimiento en actividad que tuvo lugar en Tokio en septiembre de 1999.
40. Más recientemente, la OIT participó de manera activa en los preparativos de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento²² (Madrid, 8-12 de abril de 2002), así como en la Asamblea en sí y presentó en la misma un informe titulado «Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social»²³.
41. La Asamblea adoptó el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2002 y la Declaración Política²⁴. El Plan de Acción de Madrid exhorta a efectuar cambios en las actitudes, las políticas y las prácticas en todos los sectores para aprovechar las oportunidades y hacer frente a las dificultades relacionadas con el envejecimiento. Se afirma en el texto que todas las personas de edad deberían poder envejecer con seguridad y dignidad y continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos. Las cuestiones del empleo se abordan en la primera orientación prioritaria del Plan titulada «las personas de edad y el desarrollo» bajo los subtítulos siguientes: i) el empleo y el envejecimiento de la fuerza de trabajo, y ii) acceso al conocimiento, la educación y la capacitación. En el Plan se destaca la importancia del cumplimiento del Compromiso 3 de la Declaración de Copenhague de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo

²⁰ Véase CIT, 91.ª reunión, *Actas Provisionales* núm. 19, Parte II, Informe de la Comisión de los Recursos Humanos, Conclusiones propuestas, párrafo 14, l).

²¹ Véase el documento GB.288/2/1, párrafos 29 a 42.

²² www.un.org/ageing/

²³ Véase el documento GB.283/ESP/5 (marzo de 2002).

²⁴ Véase el documento GB.286/ESP/7 (marzo de 2003).

Social de «promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales»²⁵, y se recomienda que el crecimiento del empleo ocupe un lugar central en las políticas macroeconómicas. También se destaca la importancia de aplicar políticas que aseguren la educación y la formación permanentes, así como la de examinar las necesidades especiales para garantizar condiciones de trabajo seguras para los trabajadores de edad²⁶, y de promover programas que permitan a todos los trabajadores obtener una protección social/seguridad social básica.

42. Como seguimiento de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, la OIT participó en la Conferencia Ministerial sobre el Envejecimiento (Berlín, septiembre de 2002). Esta Conferencia fue organizada por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y auspiciada por el Gobierno de la República Federal de Alemania. La Conferencia adoptó una estrategia para la aplicación regional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2002 y la Declaración Ministerial de Berlín²⁷.
43. Más recientemente, en noviembre de 2002, la OIT, junto con los Gobiernos de Alemania y Japón organizó una Conferencia de alto nivel sobre el diálogo social y el envejecimiento en los países candidatos a la adhesión a la UE (Budapest). Entre las contribuciones que se sometieron a la Conferencia, la OIT presentó un documento sobre la promoción de las políticas de empleo para los trabajadores de edad en los países candidatos a la adhesión a la UE, la Federación de Rusia y Ucrania («Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine»). El documento está basado en un estudio sobre las instituciones del mercado de trabajo en los ámbitos nacional y local y varias empresas en esos países. La OIT participó también en la Reunión de alto nivel sobre el empleo del G8 (París, mayo de 2003) y contribuyó a la misma con un documento de referencia sobre la promoción del trabajo decente para una población que envejece: actores, interlocutores y responsabilidad social de las empresas. («Promoting decent work for an ageing population: actors, partners and corporate social responsibility»)²⁸.

Orientación propuesta

44. La magnitud y la importancia de estas cuestiones se refleja en los numerosos eventos internacionales en los que la OIT ha participado. En términos de políticas generales, parece evidente que el mercado de trabajo desempeña un papel crucial para hacer frente al desafío del envejecimiento. La promoción del pleno empleo es al parecer la mejor manera de asegurar que la gente cuente con una pensión garantizada cuando llegue el momento de dejar el empleo activo. Un gran número de personas de edad prefiere el trabajo a la inactividad y las economías y las sociedades necesitan el apoyo de esas personas. Ahora bien, la prolongación de la vida activa requiere medidas complementarias, tales como las relativas a la actualización de las calificaciones en el marco del aprendizaje permanente,

²⁵ Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, Parte C, documento A/Conf.166/9, pág. 16 (véase también la versión en inglés en: www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/decpartc.htm).

²⁶ Véase también el párrafo 70 del Informe IV, «Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo», CIT, 91.ª reunión, 2003.

²⁷ www.mica2002.de

²⁸ Documento no publicado.

así como las destinadas a mejorar las condiciones de trabajo, a combatir la discriminación por motivo de edad y a fomentar una nueva actitud entre los empleadores, los colegas y los propios trabajadores de edad. Asimismo, es necesario examinar los factores que desalientan actualmente a los empleadores cuando se trata de emplear trabajadores de edad, así como los que desalientan a los trabajadores de edad a continuar trabajando. Si bien el envejecimiento no es un problema *en sí*, plantea sin embargo desafíos a nivel de las políticas. Es necesario introducir mecanismos para hacer frente a este problema, así como la aplicación de una política activa al respecto por parte de las empresas, los interlocutores sociales y los gobiernos.

45. Como lo prueban los instrumentos vigentes de la OIT, la Organización ha abordado (y sigue abordando) la cuestión de las necesidades especiales de los trabajadores de edad en varios convenios y recomendaciones. Sería procedente que la OIT prestase mayor consideración a los desafíos que plantea la actual evolución demográfica y que proporcionase a los Estados Miembros la oportunidad de celebrar una discusión exhaustiva sobre esta cuestión. Con el fin de permitir que los mandantes puedan evaluar y elaborar una estrategia en relación con todos los medios de acción de la OIT, se propone celebrar una discusión general basada en un enfoque integrado sobre este tema, con especial atención a la contribución permanente de la OIT a las estrategias apropiadas en este ámbito.
46. Además de nuevas investigaciones sobre la evolución de las tendencias actuales, es necesario examinar más detenidamente los datos con que se cuenta, en particular con objeto de establecer el alcance y las peculiaridades de las diferencias regionales. Se debería prestar mayor atención también a la determinación de *políticas de mercado de trabajo* destinadas especialmente a los trabajadores de edad, incluyendo, por ejemplo: la promoción de nuevas empresas o del empleo independiente con el fin de mejorar la situación de las personas de edad en el mercado de trabajo; una transición gradual y flexible de la vida activa a la jubilación mediante, por ejemplo, una reducción gradual de las horas de trabajo antes de la edad obligatoria de jubilación, así como la eliminación de los factores que desalientan a los empleadores por lo que respecta al empleo de personas de edad. La Conferencia tal vez estime oportuno centrarse en la forma en que se abordan estas cuestiones en el Programa Global de Empleo.
47. En el contexto del establecimiento y aplicación de las medidas necesarias para luchar contra la *discriminación en el empleo* y la ocupación, se debería prestar especial atención a los trabajadores de edad, en particular a las trabajadoras de edad.
48. Asimismo, por lo que respecta al desarrollo de los *recursos humanos*, se debería examinar más detenidamente: la aplicación de políticas para formar a los trabajadores de edad y actualizar sus calificaciones con el fin de ayudarlos a adaptarse a las nuevas exigencias y oportunidades del lugar de trabajo, utilizando para ello como guía el principio del aprendizaje permanente como estrategia a largo plazo; la prestación de asesoramiento con respecto a la carrera, y la asistencia para la colocación y la búsqueda de empleo con el fin de facilitar la colocación de las personas de edad desempleadas.
49. Por lo que respecta a la *seguridad social*, hay tres grandes desafíos planteados para los próximos años. En primer lugar ¿cómo pueden financiarse de manera adecuada y sostenible los regímenes de seguridad social, en particular las pensiones, la atención de salud a corto y largo plazo, para una población que envejece? La promoción del pleno empleo es el medio más poderoso para hacer frente a la evolución demográfica, dado el hecho de que lo importante no es la razón demográfica entre quienes están en edad de trabajar y las personas de edad, sino la razón entre los grupos económicamente activos y los grupos económicamente inactivos de la población. En segundo lugar ¿cómo puede

reforzarse el papel de la seguridad social como factor productivo para promover el empleo, facilitar el cambio estructural y fomentar el crecimiento económico? Esto incluye la cuestión de cómo puede suavizarse la transición entre el trabajo y la jubilación mediante políticas que no desalienten el empleo y faciliten la jubilación gradual y flexible (por ejemplo, mediante prestaciones de desempleo, invalidez y jubilación anticipada). En tercer lugar ¿cómo puede extenderse la seguridad social a los grupos de población que son más vulnerables?²⁹ Esto se aplica en particular a las personas de edad que trabajan en la economía informal. ¿Qué soluciones innovadoras pueden concebirse, en particular en los países de ingresos bajos y medios, a fin de garantizar por lo menos un nivel mínimo de seguridad social para los grupos más vulnerables de la población?

50. Por último, cabe recordar que proporcionar un *ambiente de trabajo seguro y saludable* para los trabajadores de edad es una cuestión crucial que requiere particular atención, con inclusión, entre otras cosas, de la identificación y eliminación de los riesgos laborales y las condiciones de trabajo que aceleran el proceso de envejecimiento y reducen la capacidad de trabajo.

Conclusión

51. A la luz de lo que antecede, se considera que sería oportuno que en 2006 la Conferencia Internacional del Trabajo abordara las cuestiones presentadas en los párrafos precedentes, y que examinase los desafíos y oportunidades relacionados con el envejecimiento y el empleo en el contexto del trabajo decente. Esa discusión podría servir de plataforma para las futuras actividades de la OIT sobre este tema y permitiría determinar las áreas prioritarias. Dado que para entonces habrán transcurrido cuatro años desde la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, esa discusión brindaría la oportunidad de examinar los progresos realizados hasta entonces y las futuras orientaciones en materia de políticas para aplicar el Plan de Madrid. Una discusión basada en un enfoque integrado permitiría a los mandantes tener una visión global de todos los medios de acción de la OIT en este ámbito y elaborar una estrategia coherente en lo relativo al envejecimiento y el empleo.

Parte II. Propuestas para el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia

52. Entre las cuestiones que han de considerarse en este contexto se incluyen las propuestas formuladas a continuación. Además, por lo que respecta al trabajo infantil y la protección de los niños y menores, en el caso de que esta cuestión no se haya seleccionado para incluir en el orden del día de la Conferencia en 2005, se sugiere que se tenga en cuenta en el contexto de una reunión de la Conferencia posterior a 2006. Como ya se señaló en la introducción, una discusión general sobre este punto en 2006 coincidiría con la discusión relativa a un Informe global sobre el trabajo infantil con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo que está previsto celebrar ese año.

²⁹ «En el África Subsahariana y en Asia Meridional, se estima que entre un 5 y 10 por ciento de los trabajadores están cubiertos por la seguridad social reglamentaria, porcentajes que en algunos casos están disminuyendo. En América Latina, el alcance de la cobertura varía mucho según los países, pasando del 10 al 80 por ciento. En el este y sudeste asiáticos, la cobertura puede ir de 10 hasta casi el 100 por ciento» OIT: «Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social», documento presentado por la OIT ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8-12 de abril de 2002.

Protección social

3. *Tiempo de trabajo*

Discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el tiempo de trabajo

- 53.** Habida cuenta de los importantes avances logrados en relación con el tiempo de trabajo tras la adopción de normas internacionales sobre ese tema, en particular el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30), la Oficina considera que ha llegado el momento de que la Conferencia Internacional del Trabajo examine la cuestión del tiempo de trabajo. Por consiguiente, se elaborará una propuesta para que la Conferencia Internacional del Trabajo examine los avances logrados en esa esfera; esa discusión podría tener lugar ya en su 96.^a reunión (junio de 2007).
- 54.** Sin embargo, la orientación, el aspecto central y la forma de dicha discusión dependerían de la decisión del Consejo de Administración sobre la situación de los Convenios núms. 1 y 30. La decisión se tomará en función de los resultados de un estudio general basado en las memorias sobre esos Convenios presentadas por los gobiernos de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, que se preparará en 2004 a fin de que lo debata la Comisión de Aplicación de Normas en la 93.^a reunión (junio de 2005) de la Conferencia³⁰.

Investigación y otras actividades

- 55.** En respuesta a la decisión adoptada por el Consejo de Administración en noviembre de 2002 de seguir investigando el tema del tiempo de trabajo con miras a elaborar propuestas para futuras reuniones de la CIT, la Oficina ha desarrollado un amplio programa de investigación y acopio de información sobre los avances logrados en relación con el tiempo de trabajo, y ha ejecutado actividades de cooperación técnica en respuesta a las solicitudes de los mandantes de la OIT, como seminarios y talleres basados en actividades de investigación. Entre los principales elementos del programa, cabe citar los siguientes: un informe sobre el tiempo de trabajo en los países industrializados en el que se analizan los avances hechos con respecto al tiempo de trabajo en el mundo industrializado, haciendo especial hincapié en la relación entre las necesidades y preferencias de los trabajadores y los empleadores y la manera de combinarlas en políticas de tiempo de trabajo³¹; una base de datos jurídica en línea sobre el tiempo de trabajo con disposiciones legislativas sobre el tiempo de trabajo en los Estados Miembros de la OIT, y una serie de estudios por país sobre las tendencias estadísticas y de política recientes en cuanto al tiempo de trabajo y la organización del trabajo en los países en desarrollo y en transición, que sentarán las bases para elaborar un informe con un análisis comparativo del tiempo de trabajo en todo el mundo.
- 56.** Esos proyectos de investigación abordan varios temas fundamentales comunes derivados del objetivo de garantizar condiciones de trabajo decentes en relación con el tiempo de

³⁰ Anexo 2 del documento GB.286/13/2.

³¹ Jon Messenger (director de la publicación): *Finding the Balance: Working Time and Workers' Needs and Preferences in Industrialized Countries* (Londres, Routledge, de próxima aparición en 2004).

trabajo. Por ejemplo, en la investigación se estudia la manera de elaborar disposiciones relativas a los horarios y el tiempo de trabajo de manera que se preserve la seguridad del trabajador y se fomente su salud y bienestar³². También se tienen en cuenta las diferencias de género en las disposiciones relacionadas con el tiempo de trabajo, ya que se analiza el efecto de esas diferencias en el objetivo de la igualdad de género y las modalidades del tiempo de trabajo que permiten mejorar el mercado de trabajo y la situación social de la mujer. Las actividades de investigación conexas se centran en las repercusiones de las modalidades del tiempo de trabajo vigentes en la manera en que los trabajadores pueden lograr un equilibrio entre el trabajo remunerado y la vida familiar y otras responsabilidades e intereses no relacionados con el trabajo mediante el estudio de la forma de promover el equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar sin que ello afecte a la igualdad de género. Por último, el programa de investigación de la Oficina también intenta identificar modalidades de organización del tiempo de trabajo que impulsen condiciones de trabajo decentes y la mejora de la productividad, incluidas las formas flexibles de organización del trabajo, así como las ventajas para las empresas que comporta la adopción de políticas que promuevan el equilibrio entre la vida laboral y personal.

57. Estos productos de investigación, completados con actividades de cooperación en respuesta a solicitudes de los mandantes, proporcionarán los insumos esenciales tanto para la determinación de la situación de los Convenios núms. 1 y 30 como para la orientación y el contenido de la futura discusión que se propone en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la evolución del tiempo de trabajo.

4. **Prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo**

El problema

58. Es cada vez más claro que el acoso sexual en el entorno laboral es un problema grave, especialmente para las trabajadoras, y que de hecho constituye una barrera para el logro de la igualdad. Uno de los motivos por los que se toma cada vez más conciencia de este problema es el constante aumento del porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo de todos los países. Los estudios nacionales y locales llevados a cabo recientemente en las distintas regiones ponen de manifiesto que al menos un 50 por ciento de las mujeres que trabajan ha sufrido acoso sexual en el entorno laboral. Las repercusiones negativas de esa experiencia para las mujeres, las empresas y la sociedad se documentaron hace poco y se debatieron en la región de Asia y el Pacífico en 2001³³. Además, en algunas regiones se están dando a conocer casos de acoso sexual contra hombres³⁴. Para prevenirlo se han tomado medidas de índole muy diversa. Por ejemplo, un número creciente de países de todas las regiones del mundo han adoptado disposiciones legislativas a nivel nacional que

³² Véase Anne Spurgeon: *Working time: its impact on safety and health* (OIT y OSHRI, 2003).

³³ Haspels, Kasim, Thomas y McCann: *Action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific*, OIT, Bangkok, 2001, e Informe de la Reunión regional tripartita OIT/Japón sobre medidas contra el acoso sexual en el trabajo en los países de Asia y el Pacífico, celebrada en Penang (Malasia) del 2 al 4 de octubre de 2001. En la reunión tripartita se llegó a un consenso respecto de que el acoso sexual en el trabajo es un problema muy grave que deben abordar todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Es una afrenta a la dignidad de los trabajadores; viola los derechos humanos fundamentales y los derechos en el trabajo de hombres y mujeres, entraña un riesgo para la seguridad y salud, y tiene efectos negativos en la productividad.

³⁴ Véase el sitio Web oficial de la Comisión Europea en: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/apr/092_en.htm

prohíben explícitamente esta forma de maltrato en el puesto de trabajo³⁵. Entre los distintos enfoques adoptados, el más común ha sido la inclusión de disposiciones contra el acoso en el marco de medidas de promoción de la igualdad o de lucha contra la discriminación por motivo de género³⁶. Varios países han adoptado también leyes enteramente dedicadas a la cuestión del acoso sexual³⁷. A estas iniciativas se suman las adoptadas en algunos países en que, si bien el acoso sexual no es objeto de una legislación específica, el problema se ha abordado mediante la interpretación de disposiciones legislativas en materia de igualdad, de discriminación y de asuntos laborales³⁸. En muchos casos, la legislación es reciente. En efecto, más de la mitad de los países que disponen de una legislación específica sobre el acoso sexual han adoptado los instrumentos correspondientes sólo a partir de 1995³⁹.

- 59.** En el último decenio también ha aumentado el número de empleadores que han adoptado políticas de lucha contra el acoso sexual; hay una abundante información al respecto en lo que se refiere a los países industrializados, pero también se conocen ejemplos de países en desarrollo. Durante este período, se ha consolidado ampliamente la noción de que las medidas primordiales de prevención han de tomarse en el lugar de trabajo. Además, existen hoy otros instrumentos a disposición de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las ONG, que refuerzan las disposiciones nacionales en la materia o compensan su ausencia en los países que todavía no las han adoptado. Valga citar entre tales instrumentos los repertorios de recomendaciones prácticas, directrices, iniciativas en materia de formación y campañas de sensibilización.
- 60.** A nivel internacional, el acoso sexual no ha sido todavía explícitamente objeto de ningún convenio internacional vinculante; el único instrumento internacional que prohíbe expresamente esta práctica es el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), de la OIT. En su artículo 20, el Convenio núm. 169 prohíbe categóricamente el acoso sexual de los hombres y las mujeres pertenecientes a pueblos indígenas y tribales. Ahora bien, la falta de una atención explícita a este problema en los tratados internacionales no significa que la comunidad internacional se haya desentendido del acoso sexual. En varios foros internacionales y en los órganos de control de la OIT y de las Naciones Unidas se ha puesto de manifiesto y condenado la práctica del acoso sexual, que se considera cubierta por los instrumentos internacionales vigentes en materia de derechos humanos, discriminación basada en el género, violencia contra las mujeres y seguridad y salud en el trabajo. Por ejemplo, en el ámbito de las Naciones Unidas, en particular en el

³⁵ Según una lista no exhaustiva: *Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Belice, Canadá, República de Corea, Costa Rica, República Dominicana, España, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Guyana, Honduras, Hong Kong (China), Irlanda, Islandia, Israel, Japón, Lesotho, Luxemburgo, Mauricio, Namibia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Portugal, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, República Unida de Tanzania, Uruguay y Venezuela.*

³⁶ *Australia, Austria, Finlandia, Guyana, Irlanda, Japón, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay.*

³⁷ *Bélgica, Belice, Costa Rica, Filipinas, Israel y Luxemburgo.*

³⁸ *Estados Unidos, Grecia, India y Reino Unido.*

³⁹ *Costa Rica, Filipinas, Finlandia, Paraguay, Sri Lanka y Suiza (1995); Belice (1996); Guyana y Uruguay (1997); Irlanda, Israel, Mauricio, Portugal, Sudáfrica, Tailandia y República Unida de Tanzania (1998); Fiji, Japón y Venezuela (1999), y Luxemburgo (2000).*

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁴⁰ y en la Plataforma de Acción adoptada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995⁴¹, el acoso sexual se ha abordado a la vez como manifestación de la discriminación por motivo de género y como forma de violencia contra las mujeres. El acoso sexual ha sido enfrentado también en cuanto violación de los derechos humanos⁴². A nivel regional, la Unión Europea⁴³ ha tratado el acoso sexual a la vez como comportamiento violento basado en el género y como comportamiento discriminatorio; por su parte, la Organización de los Estados Americanos⁴⁴ lo ha abordado, desde un punto de vista conceptual, esencialmente como una manifestación de violencia contra las mujeres. Por su parte, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha dictaminado en virtud del Convenio núm. 111 que el acoso sexual es una forma de discriminación. En los últimos diez años, han sido pocas las reuniones que la OIT ha dedicado específicamente a este tema, que no obstante ha figurado, entre otros temas, en el orden del día de un gran número de actividades de la Organización.

61. Muchos de los países que prohíben directamente el acoso sexual no incluyen en su legislación una tipificación de este comportamiento, y dejan al arbitrio de las autoridades la responsabilidad de determinar con claridad cuáles son los tipos de actos prohibidos y las circunstancias de cada uno. En la práctica, no obstante la diversidad de las definiciones que se encuentran en la legislación, códigos, políticas, dictámenes judiciales y acuerdos colectivos en todo el mundo, todos se refieren por lo general a los siguientes elementos básicos:

- los comportamientos de naturaleza sexual y otros comportamientos basados en criterios sexuales que menoscaban la dignidad de las mujeres y los hombres, y que son considerados desagradables, irrespetuosos o vejatorios por quienes son objeto de ellos;
- el hecho de que la actitud de quienes son objeto de tales comportamientos, ya sea de rechazo o de aceptación, es utilizada explícita o implícitamente para justificar decisiones que afectan la situación laboral de las personas afectadas, o
- las conductas que crean un ambiente de trabajo intimidante, hostil o humillante para quienes son objeto de ellas.

⁴⁰ Recomendación general núm. 19: *La violencia contra la mujer*. El acoso sexual está comprendido también en el mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres.

⁴¹ Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995) (documento de las Naciones Unidas A/CONF. 177/20, de 17 de octubre de 1995, Nueva York, 1995), párrafo 13 y Objetivo Estratégico F.6.

⁴² Por ejemplo, con ocasión de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 (Naciones Unidas, documento A/CONF.157/23 (1993)).

⁴³ Parlamento Europeo, Resolución de 11 de junio de 1986 sobre la violencia contra las mujeres (documento OJC176, 14.7.1986) pág. 79; Comisión Europea, Recomendación sobre la protección de la dignidad del hombre y de la mujer en el trabajo, 1991.

⁴⁴ Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, artículo 2, *b*).

62. Los países que proponen una definición del acoso sexual suelen describirlo como un comportamiento que resulta a la vez desagradable e irrespetuoso para quienes son objeto del mismo. El significado del término «irrespetuoso» quedará determinado, en consecuencia, de acuerdo con las normas culturales vigentes y con las distintas nociones de lo que constituye el acoso sexual. En muchos casos, son objeto de prohibición no sólo los comportamientos de índole netamente sexual (contacto físico inapropiado, comentarios de orden sexual, actos de agresión sexual, etc.), sino también algunos comportamientos determinados por consideraciones de género (como las actitudes de hostigamiento que tienen por motivo simplemente el hecho de que la víctima es una mujer o, lo que es menos frecuente, un hombre).
63. Hay diferentes enfoques para definir los conceptos de «víctima» y de «autor» de los actos de acoso sexual. Según algunas disposiciones, sólo las personas que tienen una relación de superioridad jerárquica respecto de la víctima pueden ser responsables de acoso sexual. En el marco de otras disposiciones, también se prohíbe el acoso cometido por compañeros de trabajo o incluso por subordinados de las personas afectadas. En algunas definiciones del concepto de «acoso sexual» se reconoce que las víctimas también pueden ser hombres. En otras, la definición se restringe a los comportamientos que afectan a las mujeres. También existen diferencias por lo que se refiere al acoso entre personas de un mismo sexo y al acoso de los homosexuales.
64. Otra materia respecto de la cual también existen criterios diferentes es la de las responsabilidades y obligaciones de los empleadores. La legislación tiende a establecer la responsabilidad de los empleadores por los actos cometidos por el personal de dirección. En cambio, los criterios difieren mucho por lo que se refiere al grado en que el empleador incurrirá en responsabilidad por el comportamiento de los compañeros de trabajo o personal subordinado de la víctima, así como también en lo que atañe a los actos cometidos por personas ajenas al personal presentes en el lugar de trabajo (como clientes o contratistas). Por otra parte, las obligaciones impuestas a los empleadores en virtud de la legislación sobre acoso sexual van desde la obligación de actuar en caso de incidentes hasta la de introducir políticas de empresa específicas o medidas para impedir que en el lugar de trabajo se produzcan actos de acoso sexual. También es diferente el grado en que los trabajadores y sus representantes participan en la formulación y puesta en práctica de las medidas relativas al lugar de trabajo.
65. Por lo que se refiere a las acciones de reparación y castigo, hay sanciones jurídicas previstas en las distintas ramas del derecho en que se prohíbe el acoso sexual. Por ejemplo, en la mayoría de los regímenes de derecho penal se prevén penas de encarcelamiento y multas, pero no indemnizaciones; tampoco se establece la obligación del empleador de adoptar medidas preventivas en el lugar de trabajo. Sin embargo, hay países que han adoptado disposiciones específicas sobre las reparaciones y sanciones aplicables a casos de acoso sexual en el lugar de trabajo. Estas consisten, por ejemplo, en la indemnización de las víctimas por los culpables de actos de acoso, según criterios que toman en consideración las pérdidas laborales en que hayan incurrido las víctimas, o en la obligación del empleador de adoptar y poner en práctica políticas preventivas.

Solución propuesta

66. Se propone seguir examinando el tema del acoso sexual y emprender tareas preparatorias con el objetivo de evaluar qué estrategias y medidas podrían adoptar los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para combatirlo, así como la forma en que la OIT podría apoyar dichas estrategias y medidas, desarrollando en particular instrumentos prácticos para uso de sus mandantes. Además de las investigaciones pertinentes, esto supone propiciar oportunidades de diálogo entre los mandantes de la institución. El Seminario

regional tripartito sobre medidas contra el acoso sexual en el trabajo en los países de Asia y el Pacífico, celebrado en Malasia en octubre de 2001, fue la primera actividad regional organizada por la Oficina en los últimos años para examinar conjuntamente con los mandantes los rápidos cambios que se han producido en este campo. Durante el seminario se puso de manifiesto la diversidad de puntos de vista que existen en la región sobre la conveniencia de adoptar normas sobre el particular. En efecto, los miembros trabajadores se pronunciaron a favor de la adopción de una norma internacional, mientras que los miembros empleadores estimaron que era innecesario formular una nueva norma. Los miembros gubernamentales indicaron, por su parte, que la Oficina debía asumir un papel más dinámico «educando a los países Miembros y prestando asistencia con miras a lograr una mejor comprensión del problema del acoso sexual en espera de que la OIT adopte un convenio sobre esta materia»⁴⁵. Sería oportuno, pues, celebrar nuevas consultas tripartitas a nivel nacional o regional, o tal vez organizar una reunión de expertos sobre la prevención del acoso sexual. Basándose en estos trabajos preparatorios, tal vez sería posible llevar a cabo una evaluación de las posibilidades que hay para adoptar un instrumento relativo al acoso sexual.

Antecedentes de la propuesta

- 67.** El tema del acoso sexual fue analizado por la Comisión de Expertos en su estudio general de 1998 sobre la igualdad en el empleo y la ocupación; también fue incluido en el estudio especial realizado en 1996 sobre igualdad y empleo⁴⁶. La cuestión ha sido analizada también en varias reuniones de expertos. Por ejemplo, la Reunión de expertos sobre medidas especiales de protección para las mujeres e igualdad de oportunidades y de trato, celebrada en 1989, llegó a la conclusión de que la seguridad personal, y en particular el acoso sexual, constituía un problema de salud y seguridad que afectaba en mayor medida a las mujeres. El Simposio tripartito sobre igualdad de oportunidades y de trato para los hombres y las mujeres en el empleo en los países industrializados, celebrado en 1990, puso de relieve la importancia de las políticas a nivel de empresa. La Reunión tripartita sobre el acceso de las mujeres a puestos de dirección, celebrada en 1997, también puso de relieve el importante papel que incumbe a las autoridades y a los interlocutores sociales en la promoción de políticas preventivas en materia de acoso sexual y de otras formas de discriminación. El tema ha sido examinado también en reuniones sectoriales⁴⁷, reuniones de magistrados⁴⁸ y, a nivel regional, durante un seminario tripartito sobre acoso sexual celebrado en Manila en 1993⁴⁹, así como en seminarios nacionales y regionales celebrados en Malasia en 2001.

⁴⁵ Informe del Seminario regional tripartito sobre medidas contra el acoso sexual en el trabajo en los países de Asia y el Pacífico (Penang, Malasia, 2-4 de octubre de 2001).

⁴⁶ Véanse en particular los párrafos 39, 40, 179 y 180 del estudio especial.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, el informe de la Comisión Técnica Permanente de Servicios Médicos y de Salud (STC/HMS/1/1992/13, *Nota sobre las labores*), párrafos 17 y 18.

⁴⁸ Seminarios subregionales sobre cuestiones de igualdad en el empleo y el papel de los jueces y peritos judiciales, organizados en Zimbabwe (1999), Trinidad y Tabago (2000) y Uganda (2001).

⁴⁹ OIT, Oficina Regional para Asia y el Pacífico: *Towards Gender Equality in the World of Work in Asia and the Pacific* (informe técnico para el debate de la Consulta regional asiática sobre el seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Manila, 6-8 de octubre de 1999 (Ginebra, OIT, 1999).

Relación con instrumentos existentes

68. Como se ha señalado más arriba, el único instrumento internacional que prohíbe específicamente el acoso sexual en el trabajo es el Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). No obstante, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha reiterado que considera que el acoso sexual es una forma de discriminación por motivo de sexo, con arreglo al Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)⁵⁰. En consecuencia, las medidas encaminadas a luchar contra el acoso sexual se han tomado e impulsado en el marco de la promoción del Convenio núm. 111 y, de forma más general, con arreglo a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Avance de los estudios y las tareas preparatorias

69. La OIT ha emprendido estudios sobre la dinámica del acoso sexual en el trabajo y los métodos adecuados para combatirlo. En la edición de 1992 del manual *Conditions of Work Digest* se pasó revista a las medidas jurídicas y las políticas a nivel de empresa vigentes en materia de acoso sexual en 23 países industrializados, así como a las medidas tomadas por las organizaciones internacionales y recomendadas por los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y diversas ONG. En fecha más reciente, en 1999, se publicó una bibliografía comentada que cubre ampliamente las publicaciones existentes en esta materia. Se ha preparado también un nuevo informe que analiza la evolución de la legislación en la práctica en materia de acoso sexual en la región asiática, y está en curso de elaboración otro informe que abarca todas las regiones⁵¹. La cuestión del acoso sexual ha sido también objeto específico o parte de otras publicaciones o debates más amplios⁵². En el marco de los preparativos para el Seminario regional tripartito sobre medidas contra el acoso sexual en el trabajo en los países de Asia y el Pacífico (Penang, Malasia, 2-4 de octubre de 2001), la OIT encargó varios estudios en que se pasó revista a la evolución de esta problemática en distintos países⁵³. Cabe señalar, también que la OIT ha propuesto la celebración de una reunión de expertos sobre el tema «Acoso y violencia en el lugar de trabajo».

⁵⁰ OIT: *Igualdad en el empleo y la ocupación* (Estudio especial sobre la igualdad en el empleo y la ocupación prevista en el Convenio núm. 111) (Ginebra, OIT, 1996).

⁵¹ OIT: *Action against sexual Harassment at Work in Asia and the Pacific*, informe técnico para el debate (Ginebra/Bangkok, 2001).

⁵² Véanse, por ejemplo, Ariane Reinhart: *Sexual harassment: Addressing sexual harassment in the workplace – A management information booklet* (Ginebra, OIT, 1999); Naina Kapur: «Sexual harassment at the workplace – A guide to sexual harassment law in India» en Aanchal Kapur (directora de la publicación), *Women workers' rights in India: Issues and strategies – a defence guide* (Nueva Delhi, OIT, 1999), pág. 119, y Wirth, L.: «Sexual harassment at work», en *Promoting Gender Equality at Work, Turning Vision into Reality*, Eugenia Date-bah (directora de la publicación), Zed Books, Ltd., Londres y Nueva York, 1997.

⁵³ Equipo Consultivo Multidisciplinario de la OIT para Asia Oriental y Oficina de Zona de Bangkok: *Technical Report for Discussion at the ILO/Japan Regional Tripartite Seminar on action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific*, Penang, Malasia, 2-4 de octubre de 2001 (Bangkok, OIT, 2001).

Perspectivas

70. Al ir adquiriéndose una mejor comprensión de lo que significa el acoso sexual en el lugar de trabajo, también se ha ganado una mayor experiencia sobre los medios más eficaces para delimitar y contrarrestar este problema. No obstante, muchos países no disponen en la actualidad de una legislación específica sobre la materia. Por otra parte, en los Estados Miembros que se han dotado de una legislación adecuada, ésta es reciente, por lo que existe una experiencia muy limitada en cuanto a las iniciativas encaminadas a erradicar el problema o a las posibilidades de evaluar la eficacia de los distintos enfoques en los contextos respectivos. Además, siguen planteadas algunas cuestiones en cuanto a la cabal comprensión de la importancia del problema. Aunque la experiencia y el volumen de conocimientos sobre esta materia aumentan día a día, dicho acervo está concentrado en un número relativamente pequeño de empresas. Además, es muy poca la información sobre esta experiencia que trasciende hacia otros círculos. Existe, pues, la necesidad urgente de recopilar información sobre las vivencias en el lugar de trabajo y de extraer enseñanzas de los avances o dificultades experimentados por los distintos métodos de lucha contra el acoso sexual, y en particular por las medidas legislativas. Sobre todo, es sumamente importante entablar un diálogo tripartito en los niveles nacional y regional, a fin de mejorar la comprensión del potencial que tendrían las eventuales iniciativas normativas de la OIT en este campo.
71. La Oficina está preparando un informe sobre la naturaleza y el alcance de la problemática del acoso sexual, que comprende las tendencias de la legislación y la jurisprudencia, así como las políticas y programas a nivel de empresa. Este informe permitirá actualizar la información contenida en el manual *Conditions of Work Digest* de 1992 sobre una selección de países industrializados y, en especial, ampliar la base de conocimientos incluyendo en ella a los países en desarrollo. Fundándose en este informe y en los estudios preparatorios centrados en algunos países, la Oficina propondrá celebrar en el próximo bienio nuevas reuniones regionales sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo, análogas al Seminario regional tripartito sobre medidas contra el acoso sexual en el trabajo en los países de Asia y el Pacífico, que tuvo lugar en octubre de 2001. Una vez celebradas estas reuniones regionales, la Oficina propondrá una reunión de expertos. Dicha reunión debería servir no sólo para destacar la gravedad que reviste el problema del acoso sexual sino también para promover el intercambio de puntos de vista con los mandantes y expertos de la OIT, determinar las preocupaciones comunes e identificar los puntos de acuerdo que podrían constituir con el tiempo una base para la formulación de normas en esta materia, en caso de que el Consejo de Administración así lo decida.

5. Seguimiento de la resolución relativa a la seguridad y la salud en el trabajo adoptada por la Conferencia en 2003

72. Como resultado de la discusión general basada en un enfoque integrado que tuvo lugar en junio de 2003, la Conferencia elaboró una estrategia global de acción en esa esfera que abarcaba el establecimiento de prioridades para la revisión de los instrumentos existentes en relación con ese tema y la preparación de nuevos instrumentos. Se ha propuesto al Consejo de Administración como punto del orden del día de la 95.^a reunión (2005)⁵⁴ la elaboración de un nuevo instrumento que establezca un marco promocional en el ámbito de seguridad y la salud en el trabajo.

⁵⁴ Documento GB.288/2/1.

73. Entre las prioridades fijadas por la Conferencia en cuanto a la elaboración de normas, cabe citar la revisión del Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119), de la Recomendación correspondiente, 1963 (núm. 118), de la Recomendación sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919 (núm. 4), de la Recomendación sobre el fósforo blanco, 1919 (núm. 6) del Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13), del Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136) y de la Recomendación correspondiente, 1971 (núm. 144). La Oficina preparará y presentará propuestas para la elaboración de normas con arreglo a esas prioridades a fin de que el Consejo de Administración las examine en futuras reuniones de la Conferencia.

Diálogo social (categorías específicas de trabajadores)

6. Un enfoque integrado del trabajo en los puertos

74. En su 285.^a reunión (noviembre de 2002), el Consejo de Administración tuvo ante sí un documento⁵⁵ preparado por la Oficina en el que figuraban propuestas sobre el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia. El Consejo de Administración decidió⁵⁶ que se debería seguir investigando un enfoque integrado del trabajo en los puertos para laborar una propuesta sobre ese tema con miras a una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
75. La propuesta actualizada incluye los avances logrados en ese ámbito desde noviembre de 2002, así como los resultados de las nuevas investigaciones preliminares. La Oficina propone que el Consejo de Administración posponga al menos hasta 2007 el examen de la posibilidad de celebrar una discusión general sobre un enfoque integrado del trabajo en los puertos (véase el penúltimo párrafo *infra*).
76. Desde noviembre de 2002, la OIT ha concedido cinco nuevas licencias para utilizar el Programa de Desarrollo para Trabajadores Portuarios y, en algunos casos, ha brindado asistencia técnica para la formación de instructores. La Oficina también ha revisado la Unidad P.3.1 del Programa (relativa a la manipulación de cargas peligrosas en los puertos) a fin de que recoja la última versión del Código marítimo internacional de mercancías peligrosas de la OMI. Las investigaciones preliminares pusieron de manifiesto que ampliar el Programa en la esfera de las terminales para carga a granel permitiría atender mejor las prioridades actuales de la industria portuaria. La Oficina seguirá investigando para determinar el tipo de ampliación del Programa más adecuado y actuará en consecuencia.
77. Como resultado de los rápidos cambios tecnológicos y estructurales que ha registrado la industria, la Oficina ha preparado recientemente un proyecto de repertorio revisado de recomendaciones prácticas sobre la seguridad y salud en los puertos combinando elementos de la Guía y el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios existentes en un único documento. El proyecto será examinado en la Reunión tripartita de expertos sobre vigilancia, seguridad y salud en los puertos (Ginebra, 8-17 de diciembre de 2003)⁵⁷. Asimismo, en la reunión de expertos se estudiará el proyecto de repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad en los

⁵⁵ Documento GB.285/2, párrafos 16 y 156 a 166.

⁵⁶ Documento GB.285/2, párrafo 21.

⁵⁷ Documento GB.287/12, párrafos 17 y 22.

puertos propuesto en julio de 2003 por el Grupo mixto de trabajo OIT/OMI sobre seguridad portuaria⁵⁸.

- 78.** Como parte de su contribución a la integración de las cuestiones sociales y medioambientales en la industria portuaria, la Oficina ha elaborado un proyecto de manual de auditoría sobre seguridad y salud en los puertos, que está examinándose actualmente a nivel interno. El objetivo del manual es ayudar a las autoridades encargadas de la reglamentación y los puertos, a los administradores portuarios, a los operadores de los muelles y las terminales y otras partes involucradas en actividades portuarias a evaluar su cumplimiento con las normas de la OIT y sus propias políticas y requisitos nacionales. Esa actividad reforzará el vínculo que existe entre la labor de la OIT y la protección medioambiental.
- 79.** Cualquier examen de cuestiones portuarias debería relacionarse con todas los medios de transporte, a saber, el mar y las vías de navegación interior, las carreteras, el ferrocarril y el aire. Ese enfoque refleja el carácter multimodal de la cadena de suministro del siglo XXI. Por consiguiente, el enfoque integrado para la elaboración de normas u otras actividades normativas en el ámbito del trabajo portuario también debería tener en cuenta su relación con todas las normas de la OIT relativas al transporte e identificar cualquier laguna en ese sentido. A este respecto, el Consejo de Administración decidió⁵⁹ que se debería revisar el Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979 (núm. 153) y el Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27), así como solicitar información a los Estados Miembros sobre la posible necesidad de reemplazar la Recomendación sobre las horas de trabajo (navegación interior), 1920 (núm. 8). En la reunión marítima de la Conferencia que se celebrará en septiembre de 2005 también se examinará la posibilidad de adoptar una nueva norma refundida sobre el trabajo marítimo.
- 80.** La labor de otras organizaciones en relación con los puertos también debe tenerse presente. En algunos casos, esa labor puede repercutir en la que realiza la OIT o solaparse con ella. Por ejemplo, el material sobre la reforma de los puertos publicado en 2002 por el Banco Mundial (*World Bank Port Reform Tool Kit*), que contiene un módulo sobre la reforma laboral y otras cuestiones sociales conexas, es pertinente en relación con las conclusiones⁶⁰ adoptadas por la Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria, celebrada en Ginebra en mayo de 1996. Otro ejemplo es la solicitud de asistencia dirigida por la OMI⁶¹ a la OIT para crear los vínculos necesarios entre el Convenio núm. 152 de la OIT y el Código marítimo internacional de mercancías peligrosas (código IMDG), que será de obligado cumplimiento en virtud del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) a partir de enero del 2004. Esa solicitud responde a la necesidad de ampliar la aplicación del Código IMDG a todas las partes implicadas en la carga y descargar que se ocupan del embalaje y embarque de mercancías peligrosas para su transporte por vía marítima a fin de garantizar la aplicación generalizada del código. Ello

⁵⁸ ILO/OMI WGPS/2003/8.

⁵⁹ Documento GB.283/LILS/WP/PRS/1/2, párrafos 7 y 48.

⁶⁰ Documento TMPI/1996/10, párrafos 3, 4, 5, 6 y 20.

⁶¹ Carta al Director General de la OIT de 26 de enero de 2001 (basada en los documentos de la OMI MSC 72/18/2 y DSC 6/WP.8/Add.1).

resulta especialmente pertinente para la mencionada revisión del Repertorio de recomendación prácticas de la OIT sobre vigilancia, seguridad y salud en los puertos.

- 81.** Asimismo, es necesario a veces tener en cuenta la labor llevada a cabo por otras organizaciones que no forman parte del sistema de las Naciones Unidas, como en el caso de la Organización Internacional de Normalización (ISO), que en 1995 publicó la tercera edición de la ISO 6346 (contenedores de carga – codificación, identificación y marcado de contenedores), sumamente pertinente para la revisión que está previsto hacer del Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27).
- 82.** La promoción de los convenios y las recomendaciones de la OIT pertinentes, la elaboración de un repertorio de recomendaciones prácticas sobre vigilancia, seguridad y salud en los puertos, la prestación de servicios de asesoramiento y orientación en el proceso de ajustes estructurales y respecto de la participación del sector privado en los puertos, el establecimiento de vínculos entre los instrumentos de la OIT sobre cuestiones portuarias y los instrumentos pertinentes de otras organizaciones pertenecientes o no al sistema de las Naciones Unidas, la ampliación del alcance y la aplicación del Programa de Desarrollo para Trabajadores Portuarios y el refuerzo de la relación existente entre la labor realizada por la OIT y la protección medioambiental indican las posibles ventajas de adoptar un enfoque integrado del trabajo decente en el sector portuario. El principal resultado que se espera obtener de la discusión general propuesta sobre un enfoque integrado del trabajo en los puertos es un plan de acción sobre actividades normativas de la OIT en ese ámbito que se ocuparía de cualquier laguna identificada e intensificaría los esfuerzos para alcanzar los objetivos de la Organización con respecto a los trabajadores portuarios. También contribuiría a mejorar la orientación de las actividades de la OIT distintas de las normativas en ese sector.
- 83.** Sin embargo, habida cuenta de los compromisos de la Oficina con respecto a cuestiones marítimas y pesqueras para 2004 y 2005 y el resultado pendiente de la reunión de expertos antes mencionada y de la reunión marítima de la Conferencia en 2005, la Oficina propone posponer al menos hasta 2007 el examen de la posibilidad de celebrar una discusión general sobre un enfoque integrado del trabajo en los puertos.
- 84.** La Oficina seguirá investigando todos los temas pertinentes con miras a preparar en su debido momento una propuesta actualizada para celebrar una discusión general sobre un enfoque integrado del trabajo en los puertos en una futura reunión de la Conferencia.

Ginebra, 10 de octubre de 2003.

Punto que requiere decisión: párrafo 10.