



Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Informe IV (1)

Intensificar la lucha contra el trabajo forzoso



Conferencia
Internacional
del Trabajo

103.^a reunión 2014

¡ATENCIÓN!

Este informe contiene un cuestionario al cual su Gobierno ha de responder, de conformidad con el artículo 38 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas. Las respuestas al cuestionario deben llegar a la Oficina a más tardar el 31 de diciembre de 2013.

Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, 2014

Informe IV(1)

Intensificar la lucha contra el trabajo forzoso

Cuarto punto del orden del día

ISBN 978-92-2-327748-2 (impreso)
ISBN 978-92-2-327749-9 (web pdf)
ISSN 0251-3226

Primera edición 2013

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.

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

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

Índice

	<i>Página</i>
Capítulo 1. Introducción.....	1
Capítulo 2. Contexto jurídico y de políticas internacional.....	7
El marco jurídico de la OIT para la erradicación del trabajo forzoso.....	7
Los convenios sobre el trabajo forzoso	7
Otros instrumentos de la OIT pertinentes.....	9
Otros instrumentos regionales e internacionales pertinentes	10
Instrumentos internacionales que se ocupan del trabajo forzoso, la esclavitud y la trata de personas	10
Relación entre los convenios sobre el trabajo forzoso y otros instrumentos internacionales	12
Instrumentos regionales relacionados con el trabajo forzoso	13
Marcos de cooperación y de políticas regionales e internacionales	13
Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación	15
Capítulo 3. Marcos institucionales y de políticas nacionales.....	17
Marco jurídico internacional	17
Legislación y práctica nacionales	18
Políticas y planes de acción nacionales	18
Mecanismos de coordinación nacional.....	19
Estudios, presentación de informes y supervisión.....	20
Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación	22
Capítulo 4. Prevención	23
Marco jurídico internacional	23
Legislación y práctica nacionales	26
Marcos jurídicos nacionales de prevención.....	28
Sensibilización y empoderamiento social y económico	28
Intensificación de la aplicación de la ley, coordinación y cooperación.....	30
Medidas basadas en el consumidor	34
Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación	35
Capítulo 5. Protección	37
Marco jurídico internacional	37
Legislación y práctica nacionales	39
Identificación de las víctimas	39
Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación	46

Capítulo 6. Indemnización y acceso a la justicia.....	49
Marco jurídico internacional	49
Legislación y práctica nacionales	51
Mecanismos de indemnización	51
Acceso a la justicia y disposiciones sobre derechos conexos	54
Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación	55
Capítulo 7. Cumplimiento efectivo de la ley	57
Marco jurídico internacional	57
Legislación y práctica nacionales	59
Prohibición y sanción del trabajo forzoso	59
Papel de la administración del trabajo y la inspección del trabajo	61
Reglamentación y control de las agencias de empleo privadas	63
Reforzamiento de la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de otros actores pertinentes.....	64
Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación	65
Capítulo 8. Reforzamiento de la función de la OIT en la eliminación efectiva de todas las formas de trabajo forzoso	67
Contexto mundial	67
Valor añadido de un instrumento o varios instrumentos nuevos de la OIT	68
Elementos fundamentales sugeridos para un instrumento o varios instrumentos nuevos	69
Cuestionario	73
Anexos	
I. Número estimado y prevalencia de víctimas del trabajo forzoso, por región	93
II. Ratificaciones de los convenios de la OIT y de otros instrumentos internacionales	94
III. Conclusiones adoptadas por la Reunión tripartita de expertos sobre trabajo forzoso y trata de personas con fines de explotación laboral	103

Capítulo 1

Introducción

1. El trabajo forzoso, las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas suscitan una amplia atención y preocupación internacionales. Con la adopción en 1930 de su primer instrumento sobre el trabajo forzoso, el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la Conferencia Internacional del Trabajo hacía un llamamiento a los Estados Miembros para que suprimieran, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso y lo tipificaran como delito. Con todo, pasados ya más de 80 años, y pese a la ratificación prácticamente universal del Convenio, esta práctica sigue existiendo, si bien bajo formas distintas a las que provocaron semejante preocupación a principios del siglo XX. La liberalización del comercio y un aumento de la competencia a escala mundial, dos aspectos que constituyen un desafío tanto para la gobernanza de los mercados nacionales de trabajo como para la migración laboral internacional, así como unos patrones de discriminación y exclusión social de larga data son algunos de los muchos factores que subyacen en las formas contemporáneas de trabajo forzoso. Muchos países han adoptado leyes y otras medidas para luchar contra el trabajo forzoso y las prácticas conexas; algunas de ellas son muy antiguas mientras que otras son más recientes. Con todo, que este tipo de violaciones sigan existiendo en una escala alarmante es la prueba irrefutable de que existen, a escala mundial, unas lagunas significativas en la aplicación.
2. Según las estimaciones más recientes de la OIT, al menos 20,9 millones de personas son víctimas de trabajo forzoso en todo el mundo ¹. Pese a que Asia y el Pacífico es la región con el mayor número de víctimas en términos absolutos, con 11,7 millones, el trabajo forzoso afecta a todas las regiones del mundo y probablemente a todos los países. Su prevalencia estimada, medida como el número de víctimas por cada 1 000 habitantes, oscila entre el 1,5 por 1 000 de las economías desarrolladas y la Unión Europea y el 4 por 1 000, aproximadamente, de la Europa Central y Sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y África ². En términos de género y perfil de edad de las víctimas, las mujeres y las niñas son las más afectadas (11,4 millones), seguidas de cerca por los hombres y los niños (9,5 millones de víctimas). Una cuarta parte (5,5 millones) de todas las víctimas son menores de 18 años.
3. Pese a que no se dispone de datos contrastados sobre las tendencias a lo largo del tiempo, los estudios nacionales revelan que, en paralelo a un retroceso en determinadas formas tradicionales de trabajo forzoso, han surgido nuevas prácticas. El trabajo forzoso impuesto por las autoridades estatales sigue siendo motivo de preocupación en algunos países; sin embargo, en la actualidad, este fenómeno es mucho menos persistente que el empleo de trabajo forzoso por particulares y empresas que operan al margen del Estado

¹ OIT: *ILO global estimate of forced labour: Results and methodology*, Ginebra, 2012.

² El anexo I contiene las estimaciones de la OIT en materia de trabajos forzados desglosados por región.

de derecho. La OIT estima que el 90 por ciento del trabajo forzoso se da actualmente en la «economía privada». Tres cuartas partes de este trabajo forzoso se concentran en actividades productivas como la agricultura, el trabajo doméstico, la construcción, la pesca y la fabricación, mientras que el resto implica la explotación sexual con fines comerciales. Aunque la movilidad laboral aporta ventajas a muchos trabajadores y a las economías a las que éstos contribuyen, también es un factor de riesgo importante en lo que respecta al trabajo forzoso. Alrededor del 44 por ciento de las víctimas (9,1 millones) ha emigrado antes de ser explotadas (el 15 por ciento han sido víctimas de explotación dentro de su país mientras que el 29 por ciento han sido víctimas de explotación transfronteriza).

4. El Convenio núm. 29 define de manera amplia el trabajo forzoso como cualquier trabajo o servicio exigido a un individuo contra su libre albedrío y bajo la amenaza de una pena³. Pese a que, en la práctica, el trabajo forzoso reviste diversas formas, todas ellas tienen muchas características en común: los responsables del trabajo forzoso se aprovechan de personas vulnerables que están desorganizadas y que no puede defenderse ni protegerse; los medios de coerción empleados pueden ser explícitos, como restricciones físicas o la violencia, pero también suelen ser más sutiles e implicar engaños y amenazas; y la manipulación de salarios, los pagos anticipados y las deudas derivadas del cobro de costos ilegales relacionados con el trabajo son fenómenos generalizados. Las relaciones laborales poco claras o encubiertas, particularmente en la economía informal, constituyen un factor de riesgo particular. Las lagunas en la legislación nacional y en el cumplimiento de la ley, así como en la coordinación entre países, son factores que facilitan este delito.

5. Los responsables del trabajo forzoso generan unos cuantiosos beneficios ilegales, mientras que las víctimas salen perdiendo financieramente como consecuencia de los bajos salarios que reciben o del impago de éstos, así como de unas cargas exageradas en concepto de alimentación, alojamiento o contratación, factores que se suman a los devastadores costos emocionales y físicos que soportan⁴. Estudios recientes muestran que el trabajo forzoso también tiene unas consecuencias sociales y económicas mucho más amplias ya que impiden el desarrollo económico y perpetúan la pobreza⁵. En resumen, el trabajo forzoso perjudica gravemente a las personas y a las comunidades explotadas, así como a la mayoría de empleadores y empresas que cumplen con la ley y que se enfrentan a la competencia desleal de quienes trabajan al margen de ésta.

6. Con todo, pese a estos desafíos extraordinarios, hay motivos para el optimismo. En la última década han aumentado las medidas para combatir la trata de personas, en particular tras la entrada en vigor en 2003 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños⁶. Este instrumento vincula explícitamente, por vez primera, la trata de personas y el trabajo forzoso. Desde su entrada en vigor, muchos Estados han promulgado leyes y han adoptado planes de

³ Las definiciones de trabajo forzoso y otros conceptos relacionados se examinan detalladamente en el capítulo 2.

⁴ La OIT ha estimado en unos 21 000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales el «costo de oportunidad» del trabajo forzoso, entendido como los ingresos que los trabajadores dejan de percibir al encontrarse en una situación de trabajo forzoso en lugar de en una relación libre de trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo: *El costo de la coacción*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafos 145-150.

⁵ D. Acemoglu, C. García-Jimeno, y J. A. Robinson (2012): *Finding Eldorado: Slavery and long-run development in Colombia*, National Bureau of Economic Research, documento de trabajo 18177, Cambridge, Massachusetts.

⁶ El Protocolo contra la trata de personas complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000.

acción nacionales contra la trata de personas. Otros actores, incluidas organizaciones de empleadores y de trabajadores y grupos de la sociedad civil de una manera más general, se han implicado de distintas maneras. Pese a que, en un primer momento, el foco estaba en combatir la trata con fines de explotación sexual, la trata de personas con fines de trabajo forzoso ha ido cobrando cada vez más importancia.

7. No obstante, muchas de estas iniciativas ponen el acento en mejorar la detección del delito y el enjuiciamiento de sus autores, y conceden menos importancia a las actuaciones de carácter preventivo y a la protección de las víctimas. Además, el número de casos de trata con fines laborales enjuiciados ha sido muy inferior al de casos de trata con fines de explotación sexual, pese a que las pruebas demuestran que las víctimas de la primera siguen siendo mucho más numerosas.

8. La relación entre trabajo forzoso, esclavitud y trata de personas sigue siendo objeto de debate. El presente informe se centra en el «trabajo forzoso», en consonancia con el mandato de la OIT. La «trata de personas» se ve como un fenómeno estrechamente relacionado, aunque no idéntico. Existen formas de trabajo forzoso que no pueden considerarse como trata de personas, como el trabajo penitenciario forzoso y algunos casos de trabajo en condiciones de servidumbre. Del mismo modo, otras formas de trata de personas, por ejemplo para la extracción de órganos o con fines de matrimonio o adopción forzosas, no constituyen necesariamente trabajo forzoso (si bien las últimas dos podrían considerarse como trabajo forzoso si existe intención de explotar laboralmente a la mujer o al niño). Sin embargo, ambos conceptos se solapan de manera significativa en la medida en que, en la mayoría de casos, la trata de personas acaba en trabajo forzoso o explotación con fines sexuales. Otros conceptos estrechamente relacionados, también definidos por el derecho internacional, incluyen la esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre por deudas y la servidumbre.

9. El Convenio núm. 29 y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), figuran entre los instrumentos de la OIT más ampliamente ratificados⁷. La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso es uno de los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo enumerados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, que todos los Miembros se comprometen «a respetar, promover y hacer realidad, de buena fe». Las observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT a lo largo de muchos años, junto con la experiencia adquirida a través de la cooperación técnica con los Estados Miembros, proporcionan unas indicaciones importantes sobre los elementos esenciales de una respuesta integral y efectiva al trabajo forzoso que aborde la prevención, el enjuiciamiento y la protección de las víctimas en el marco más amplio de la promoción del trabajo decente. El trabajo forzoso no existe en el vacío, sino que es una manifestación extrema de las lagunas y los fallos de un gran número de políticas, instituciones y mecanismos de aplicación. Por lo tanto, para erradicar el trabajo forzoso y todas las prácticas conexas, es preciso abordarlo de una manera integrada y coherente, y aunque la responsabilidad principal a este respecto recae en las instituciones del Estado, los interlocutores sociales también juegan un papel decisivo a la hora de movilizar a empleadores y trabajadores de todo el mundo para alcanzar este objetivo. Que las instituciones fuertes del mercado de trabajo, incluidas las inspecciones del trabajo, se impliquen más es una condición previa necesaria para defender los derechos laborales en el lugar de trabajo y evitar violaciones que podrían desembocar en casos de trabajo forzoso.

⁷ En el anexo II se aportan cifras sobre las ratificaciones de los principales convenios de la OIT pertinentes y de otros instrumentos internacionales.

10. En este contexto, en 2012 se celebró, en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, la primera discusión recurrente sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre cuyas conclusiones figura un Marco de acción para el respeto, la promoción y la realización efectivos y universales de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2012-2016⁸. El marco exhorta a la OIT a «llevar a cabo un análisis detallado, inclusive mediante la posible convocación de reuniones de expertos para identificar las deficiencias en la cobertura actual de las normas de la OIT con el fin de determinar si es necesario emprender una acción normativa para: i) complementar los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso en los ámbitos de la prevención y protección de las víctimas, incluida la compensación; y ii) hacer frente a la trata de personas para la explotación laboral»⁹. En su 316.ª reunión, celebrada en noviembre de 2012, el Consejo de Administración decidió convocar una reunión de expertos sobre trabajo forzoso y trata con fines de explotación laboral (en adelante, la «Reunión de Expertos de febrero de 2013») para que presentara recomendaciones a la 317.ª reunión del Consejo de Administración en relación con una posible acción normativa en junio de 2014¹⁰.

11. La Reunión de Expertos se celebró en Ginebra del 11 al 15 de febrero de 2013, con la participación de 23 expertos gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores, así como de varios observadores^{11, 12} y concluyó que «la adopción de medidas complementarias con objeto de abordar las importantes y persistentes lagunas en la aplicación aportaría un valor añadido para erradicar el trabajo forzoso en todas sus formas». Los expertos coincidieron en que estas lagunas «deberían abordarse a través de la actividad normativa a efectos de reforzar las medidas de prevención, protección e indemnización». Asimismo, se consideraron distintas opciones para la acción normativa bajo la forma de un protocolo y/o de una recomendación, pero no se llegó a un consenso a este respecto. La opción de un nuevo convenio no se retuvo.

12. Durante la 317.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2013) se examinaron distintas propuestas para el orden del día de la 103.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y más adelante. Se eligió el punto relativo a complementar el Convenio núm. 29 «para abordar las lagunas en la aplicación a efectos de reforzar las medidas de prevención, protección e indemnización de las víctimas, con miras a lograr la eliminación efectiva del trabajo forzoso» como un punto de carácter

⁸ Conferencia Internacional del Trabajo: Resolución relativa a la discusión recurrente sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafos 8-31.

⁹ *Ibíd.*, párrafo 22, c).

¹⁰ Documento GB.316/INS/15/4, párrafo 3.

¹¹ Los observadores acudieron en representación de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Confederación Sindical Internacional (CSI), el Consejo de Europa, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Anti-Slavery International y la Alianza Global contra la Trata de Mujeres (GAATW). También participaron siete observadores gubernamentales.

¹² Véase Reunión tripartita de expertos sobre trabajo forzoso y trata de personas con fines de explotación laboral (Ginebra, 11-15 de febrero de 2013), *Informe para la discusión en la Reunión tripartita de expertos sobre la posible adopción de un instrumento de la OIT que complemente el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (TMELE/2013)*; el *Informe final (TMELE/2013/7)*; y las *Conclusiones adoptadas por la Reunión (TMELE/2013/6)*. Las conclusiones se reproducen íntegramente en el anexo III al presente informe.

normativo de simple discusión para la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia Internacional del Trabajo ¹³.

13. La Oficina ha elaborado el presente informe resumido sobre la legislación y la práctica de conformidad con el artículo 38, 1) del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, relativo a las etapas preparatorias de un procedimiento de simple discusión. Se basa en el informe preparado para la Reunión de Expertos de febrero de 2013, así como en otras fuentes de información, incluidas las observaciones formuladas a distintos Estados Miembros y los estudios generales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones («CEACR» o «Comisión de Expertos») de la OIT sobre los convenios sobre el trabajo forzoso, los informes y los estudios de la OIT, documentos de otras organizaciones internacionales, legislación nacional y fuentes oficiales. A los fines de la elaboración del informe, la Oficina desarrolló una base de datos con información sobre 133 Estados Miembros relativa, entre otras, a: legislación, políticas y planes de acción; estructuras institucionales; aplicación de la ley; y medidas de prevención, protección e indemnización ¹⁴. Debe destacarse que el presente informe no pretende abarcar de manera exhaustiva la legislación y la práctica nacionales en materia de trabajo forzoso, sino más bien presentar un número limitado de ejemplos a modo de ilustración de los puntos clave y las prácticas vigentes.

14. El resto del presente informe se estructura de la manera siguiente. En el capítulo 2 se establece el contexto jurídico y de políticas internacional, incluidos los marcos de políticas y de coordinación regionales. En los capítulos siguientes se abordan los marcos institucionales y de políticas nacionales (capítulo 3), la prevención (capítulo 4), la protección (capítulo 5), la indemnización y el acceso a la justicia (capítulo 6) y la aplicación de la ley (capítulo 7). Cada capítulo se abre con un resumen del marco jurídico internacional, que incluye las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, antes de pasar al examen de la legislación y la práctica nacionales presentando ejemplos concretos. El capítulo concluye con una serie de observaciones sobre las lagunas y las oportunidades en la aplicación. En el último capítulo se presentan algunas conclusiones generales y se sugieren una serie de elementos para su posible inclusión en la nueva norma o normas para complementar el Convenio núm. 29.

15. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Oficina ha elaborado un cuestionario con miras a la preparación del nuevo o los nuevos instrumentos, que se incluye al final del presente informe. Se señala a la atención el artículo 38, 1) del Reglamento, en el que se hace un llamamiento a los gobiernos para «que consulten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completar sus respuestas». También se pide a los gobiernos que indiquen qué organizaciones han sido consultadas. De acuerdo con el programa de plazos reducidos para la presentación de informes aprobado por el Consejo de Administración, el plazo para la recepción por parte de la Oficina de las respuestas al cuestionario finaliza el 31 de diciembre de 2013 ¹⁵.

¹³ Documento GB.317/INS/2 (Rev.) y Repertorio de Decisiones, 25 de marzo de 2013. El Consejo de Administración también seleccionó para esa misma reunión el punto del orden del día relativo a facilitar las transiciones de la economía informal a la formal (punto de carácter normativo, procedimiento de doble discusión).

¹⁴ La base de datos se recopiló entre octubre de 2012 y abril de 2013. No se encontró información sobre todas las cuestiones en todos los países incluidos. Cuando en el presente informe se da una cifra de países, ésta representa un número mínimo. No siempre fue posible verificar si las disposiciones contenidas en la legislación nacional se aplican en la práctica, pese a que se ha hecho todo lo posible para validar los datos en la medida de lo posible cotejándolos.

¹⁵ Documento GB.317/INS/2 (Rev.), anexo III.

Capítulo 2

Contexto jurídico y de políticas internacional

16. La prohibición del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas se considera una norma establecida del derecho internacional consuetudinario. Los convenios fundamentales de la OIT sobre el tema, a saber los Convenios núms. 29 y 105, así como el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), que se ocupa del trabajo forzoso de los niños menores de 18 años, son los instrumentos más ampliamente ratificados de la OIT ¹. Además de estos convenios, existen varios instrumentos e iniciativas regionales e internacionales que se ocupan del trabajo forzoso, así como de la esclavitud, las instituciones y las prácticas análogas a la esclavitud y la trata de personas.

El marco jurídico de la OIT para la erradicación del trabajo forzoso

Los convenios sobre el trabajo forzoso

17. El Convenio núm. 29 se adoptó en 1930, cuando el trabajo forzoso se veía en gran medida como una práctica empleada por las administraciones coloniales y que se daba en algunos Estados independientes. Pese a tener especialmente en cuenta estas prácticas, en la Conferencia se decidió que el Convenio debería ser de aplicación general. El Convenio núm. 105, adoptado en 1957, tiene por fin específicamente abolir la utilización y movilización obligatoria de mano de obra por parte del Estado con fines de fomento económico, así como el trabajo forzoso como medio de coacción política o como castigo por haber infringido la disciplina en el trabajo ².

18. La obligación fundamental de todo Estado que ratifica el Convenio núm. 29 es «suprimir el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas» (artículo 1, 1)). Esto implica que todo Estado está obligado tanto a actuar como a abstenerse de actuar: ni debe exigir trabajo forzoso, ni debe tolerar que otros lo exijan. Los Estados parte en el Convenio deben garantizar que «el hecho de exigir ilegalmente

¹ El anexo II contiene un cuadro con las ratificaciones de estos convenios de la OIT, así como de otros instrumentos internacionales claves.

² Para más información sobre la historia y las disposiciones de los Convenios de la OIT sobre trabajo forzoso, véase *Erradicar el trabajo forzoso*, Informe III (Parte 1B), Estudio General relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, 2007, y *Dar un rostro humano a la globalización*, Informe III (Parte 1B), Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012 (en adelante, los Estudios Generales de la Comisión de Expertos se denominan simplemente, por ejemplo, el «Estudio General de 2007»).

trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales» y que «las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente» (artículo 25).

19. Una serie de disposiciones transitorias establecidas en el artículo 1, 2) y 3) y en los artículos 3 a 24 del Convenio núm. 29 ya no se consideran aplicables. El Convenio núm. 29 prevé que «el trabajo forzoso u obligatorio podrá emplearse, durante el período transitorio, únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en los artículos siguientes» (artículo 1, 2)). Sin embargo, desde entonces los órganos de control de OIT han considerado que el empleo de trabajo forzoso u obligatorio ya no podrá justificarse invocando estas disposiciones transitorias³. En marzo de 2010 se aprobó, en la 307.ª reunión del Consejo de Administración, un formulario revisado para la presentación de las memorias exigidas en virtud del artículo 22 de la Constitución sobre el Convenio núm. 29 en el que se señala que ya no se solicitará dicha información en virtud de las disposiciones transitorias por cuanto éstas ya no son aplicables, recogiendo así la opinión expresada por el Consejo de Administración de que el período transitorio ya no se aplica.

20. De acuerdo con la definición que figura en el Convenio, trabajo forzoso es «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente» (artículo 2, 1)). «Todo trabajo o servicio» se refiere a todo tipo de trabajos, servicios y empleos, en cualquier actividad, industria o sector, incluida la economía informal. La «amenaza de una pena cualquiera» abarca una amplia gama de sanciones, incluidas tanto las sanciones penales como distintas formas de coacción directa o indirecta, como la violencia física, las amenazas psicológicas o el impago de los salarios. Una pena también puede ser una pérdida de derechos o privilegios. La expresión «se ofrece voluntariamente» se refiere al consentimiento libre e informado de los trabajadores para entrar en una relación de trabajo y a su libertad para dejar su empleo en cualquier momento. Esta libertad puede verse denegada no sólo como consecuencia de una actuación de las autoridades, por ejemplo un instrumento normativo, sino también por iniciativa de un empresario o de la persona que lleva a cabo la contratación, por ejemplo a través de promesas falsas para convencer a un trabajador de que acepte un trabajo que, de lo contrario, no habría aceptado.

21. El Convenio núm. 29 prevé determinadas excepciones a la definición de trabajo forzoso, en el caso de: a) el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar; b) las obligaciones cívicas normales; c) los trabajos que se exijan a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que se realicen bajo la vigilancia y el control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado; d) los casos de fuerza mayor, es decir, guerras y siniestros, tales como incendios, inundaciones o hambre; y e) los pequeños trabajos comunales realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma (artículo 2, 2), a)-e)).

22. Al adoptar el Convenio, los mandantes de la OIT optaron por una definición amplia de la expresión «trabajo forzoso», en lugar de enumerar las prácticas prohibidas. El Convenio no contiene disposiciones que limiten su alcance a determinadas categorías de trabajadores, y está concebido para proteger a toda la población. Así, el Convenio se aplica a *todas las formas posibles de trabajo forzoso*, incluida la esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre por deudas y la trata de personas, y a *todos los*

³ Véase el Estudio General de 2007, párrafo 10.

trabajadores tanto del sector público como del privado. La Comisión de Expertos de la OIT ha recalcado que los Estados que ratifican el Convenio núm. 29 deben desarrollar un marco jurídico y de políticas exhaustivo para erradicar el trabajo forzoso en todas sus formas.

23. El Convenio núm. 105 complementa el Convenio núm. 29 y pide «la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio» en cinco casos concretos: «a) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; c) como medida de disciplina en el trabajo; d) como castigo por haber participado en huelgas; e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa» (artículo 1, a)-e)).

Otros instrumentos de la OIT pertinentes

24. En 1998, la Conferencia adoptó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en virtud de la cual todos los Estados Miembros se comprometen a respetar, promover y hacer realidad cuatro categorías de principios y derechos, hayan o no ratificado los convenios conexos. Estos son: la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva (Convenios núms. 87 y 98), la eliminación del trabajo forzoso (Convenios núms. 29 y 105), la abolición del trabajo infantil (Convenios núms. 138 y 182) y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (Convenios núms. 100 y 111).

25. En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia en 2008, se insiste en que los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, a saber: el empleo, la protección social, el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo «son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente», tanto en cuanto que derechos como en cuanto que condiciones necesarias que permiten el pleno ejercicio de los cuatro objetivos estratégicos.

26. Son varias las normas de la OIT que prohíben expresamente el trabajo forzoso o las prácticas conexas entre categorías específicas de trabajadores vulnerables. Dichas normas son:

- ❑ el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), que solicita la adopción de medidas para suprimir los movimientos clandestinos de migrantes en condiciones abusivas (artículo 3) y prevé que uno de los fines de estas medidas es permitir el enjuiciamiento de la trata de trabajadores (artículo 5)⁴;
- ❑ el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que prohíbe la imposición de servicios personales obligatorios (artículo 11) y que requiere a los Estados que lo ratifican a que velen por que los pueblos indígenas no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidos el trabajo en condiciones de servidumbre y demás formas de servidumbre por deudas (artículo 20, 3, c));
- ❑ el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), que prohíbe «todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u

⁴ Véase también el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97).

obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados» (artículo 3, *a*)) en cuanto que peores formas de trabajo infantil contra las cuales los miembros deben adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir su prohibición y erradicación; y

- ❑ el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), que, en relación con los trabajadores domésticos, pide que se adopten medidas para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluida la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (artículo 3, 2)).

27. El trabajo forzoso suele caracterizarse porque concurren simultáneamente varias violaciones del derecho laboral ⁵. En consecuencia, la prevención del trabajo forzoso pasa por el cumplimiento efectivo de una gama de normas de la OIT que establecen un marco jurídico de protección contra la explotación. Además de los convenios fundamentales anteriormente enumerados, estas normas incluyen:

- ❑ el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30), y el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95);
- ❑ el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), que instan a los Miembros a mantener un sistema de inspección del trabajo;
- ❑ el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), que hace un llamamiento al fomento del empleo pleno, productivo y libremente elegido;
- ❑ el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), que estipula que las agencias no deberán cobrar a los trabajadores ningún tipo de honorario o tarifa (artículo 7, 1)) y que deben establecerse procedimientos apropiados para examinar las quejas, los presuntos abusos y las prácticas fraudulentas (artículo 10); y
- ❑ la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), que propone que los Miembros formulen y apliquen una política nacional de protección de los trabajadores en el marco de una relación de trabajo (párrafos 1 a 8).

Otros instrumentos regionales e internacionales pertinentes

Instrumentos internacionales que se ocupan del trabajo forzoso, la esclavitud y la trata de personas

28. Las Naciones Unidas han adoptado una serie de instrumentos de derechos humanos que contienen normas y principios relacionados con el trabajo forzoso. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) prohíbe la esclavitud y la servidumbre (artículo 4) y dispone que toda persona tiene derecho a la libre elección de su trabajo (artículo 23, 1)). Estos derechos se desarrollan más detenidamente en otros instrumentos de las Naciones Unidas, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) (artículo 8) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) (artículo 6, 1)). La prohibición del trabajo forzoso también figura en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores

⁵ Véase el Estudio General de 2012, párrafo 321. Este tema se aborda con más detalle en los capítulos 4 y 7.

migratorios y de sus familiares (1990) (artículo 11, 2)) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006) (artículo 27, 2)).

29. La cuestión de la esclavitud se aborda en dos tratados principales; la Convención sobre la esclavitud (1926), que define la esclavitud como «el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos» (artículo 1, 1)) y la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956) (la «Convención suplementaria sobre la esclavitud»), que proscribe una serie de prácticas análogas a la esclavitud que se especifican en el texto, incluida la servidumbre por deudas, la servidumbre, las formas serviles de matrimonio y la explotación infantil.

30. La trata de personas se aborda en un gran número de instrumentos. Entre 1904 y 1949 se adoptaron una serie de tratados internacionales sobre la trata centrados en la prohibición de la trata de mujeres y niños con fines de prostitución y otros fines sexuales⁶. Varios instrumentos de derechos humanos también llaman la atención sobre la venta y la trata de mujeres y niños⁷.

31. En el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños («Protocolo contra la trata de personas»), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Los objetivos del Protocolo contra la trata de personas son: prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; proteger y ayudar a las víctimas; y promover la cooperación entre los Estados parte para lograr esos fines (artículo 2). El Protocolo pretende abordar «todos los aspectos de la trata de personas» y, en consecuencia, adopta una definición amplia de la trata de personas que consta de tres elementos (artículo 3, a)):

- i) un «acto» consistente en la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas;
- ii) un «medio», a saber, la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra; y
- iii) un «fin» de explotación, que incluye, «como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos».

32. En el caso de los niños, se considera que constituye trata de personas todo «acto» cometido con «fines» de explotación, aun cuando no se recurra a ninguno de los medios especificados. En todos los casos, el consentimiento de una víctima de la trata a toda forma de explotación intencional será irrelevante si se ha recurrido a cualquiera de los medios enunciados (artículo 3, b) y c)).

⁶ En 1949, varios de estos tratados contra la trata se consolidaron en el Convenio de las Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1950).

⁷ Véase, por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) (artículo 6), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) (artículo 35) y el Protocolo facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000) (artículo 1).

33. La Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos⁸ son, fundamentalmente, instrumentos de justicia penal. Las disposiciones del Protocolo contra la trata de personas establecen distintos niveles de obligación, y van desde aquellas que son obligatorias a las que son totalmente facultativas, pasando por aquellas cuya aplicación deberían considerar o proponerse los Estados. No obstante, para todos los Estados parte, el requisito para tipificar como delito la trata de personas, establecido en el artículo 5, es una obligación central e ineludible⁹.

34. Tras la aprobación del Protocolo contra la trata de personas, el ACNUDH elaboró unos Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas no vinculantes (2002) («Principios y Directrices recomendados del ACNUDH»), que proporcionan orientación sobre cómo incorporar a todas las iniciativas de lucha contra la trata una perspectiva de derechos humanos¹⁰.

Relación entre los convenios sobre el trabajo forzoso y otros instrumentos internacionales

35. Históricamente, la acción internacional contra las formas graves de explotación se ha centrado en la lucha contra la esclavitud, hecho que ha propiciado la adopción de una serie de convenios bilaterales y multilaterales en los que se prohibían estas prácticas, incluidas las Convenciones sobre la esclavitud de 1926 y de 1956. Paralelamente, el aumento de la preocupación internacional por las prácticas de trabajo forzoso llevó, en 1930 y 1957 respectivamente, a la adopción de los dos convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso. Dada la estrecha relación histórica entre esclavitud y trabajo forzoso, la acción institucional contra el trabajo forzoso se ha visto como una extensión de medidas anteriores encaminadas a suprimir la esclavitud¹¹.

36. Más recientemente, la acción y la atención internacionales se han centrado en la trata de personas. La adopción, en 2000, del Protocolo contra la trata de personas reflejaba la creciente preocupación por la delincuencia organizada transnacional y los fenómenos conexos del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

37. Al considerar la relación entre el Protocolo contra la trata de personas y el Convenio núm. 29, la Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que la definición de explotación del trabajo que figura en el Protocolo permite establecer un vínculo entre ambos instrumentos. También ha recalcado que los «medios» que incluyen algunos de los elementos que aparecen en la definición de trata — incluida la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad — excluyen la oferta voluntaria o el consentimiento de la víctima¹². La Comisión de Expertos ha examinado la trata y el trabajo forzoso infantil en virtud del Convenio núm. 182 desde la entrada en vigor de este instrumento en 2000.

⁸ Además del Protocolo contra la trata de personas, la Convención sobre la Delincuencia Organizada Transnacional se complementa con el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (2000) y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (2001).

⁹ UNODC (2004): *Guía legislativa para la aplicación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, párrafo 36. En la Guía también se señala que ni el carácter transnacional ni la participación de un grupo delictivo organizado deberían considerarse elementos de un delito nacional de trata de personas, párrafo 45, a)-b).

¹⁰ Documento E/2002/68/Add.1.

¹¹ Véase el Estudio General de 1968, párrafos 4 y 5.

¹² Véase el Estudio General de 2012, párrafo 297.

Desde 2001, ha examinado sistemáticamente la cuestión de la trata en sus observaciones formuladas sobre el Convenio núm. 29 y ha solicitado información sobre las medidas adoptadas por los gobiernos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas ¹³.

Instrumentos regionales relacionados con el trabajo forzoso

38. Distintos tratados regionales, por ejemplo en Europa, las Américas, África, la Comunidad de Estados Independientes y los Estados árabes, contienen prohibiciones relativas a la esclavitud, el trabajo forzoso u obligatorio y la trata de personas ¹⁴. Otros instrumentos no vinculantes, como la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (1998), la Declaración de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sobre la Protección y Promoción de los Derechos de los Trabajadores Migratorios (2007) y la Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN (2012), proporcionan más orientaciones normativas.

39. Varios instrumentos jurídicos regionales se centran específicamente en la trata de personas, entre ellos la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994) y la Convención de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) sobre la prevención y la lucha contra la trata de mujeres y niños con fines de prostitución (2002) («Convención de la SAARC»). Existen otros dos instrumentos jurídicos regionales cuyo alcance es más amplio. El Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005) («Convenio europeo contra la trata») tiene como objetivo declarado fortalecer la protección que ofrecen otros instrumentos de lucha contra la trata y «elaborar las normas que en ellos se enuncian» ¹⁵. En consecuencia, sus disposiciones en materia de prevención y protección de las víctimas son más amplias que las del Protocolo contra la trata de personas y, en su mayoría, están expresadas en términos imperativos ¹⁶. La Directiva 2011/36/CE, de 5 de abril de 2011, del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas («Directiva de la UE contra la trata») también tiene como objetivo mejorar la prevención y la protección de las víctimas (artículo 1). Ambos instrumentos adoptan una definición de la trata muy similar a la del Protocolo contra la trata de personas.

Marcos de cooperación y de políticas regionales e internacionales

40. En la Reunión de Expertos de febrero de 2013 se insistió en la importancia de la cooperación a nivel nacional, regional e internacional así como dentro del sistema

¹³ Véase el Informe de la Comisión de Expertos, 2001, observación general sobre el Convenio núm. 29 (las observaciones de la Comisión de Expertos pueden consultarse en el sitio web NORMLEX).

¹⁴ Véanse, por ejemplo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) (artículo 4), la Carta Social Europea (1961) y la Carta Social Europea (revisada) (1996) (artículo 1, 2)), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) (artículo 6), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) (artículo 5), la Convención de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de la Comunidad de Estados Independientes (1995) (artículo 6), la Carta Árabe de Derechos Humanos (1981) (artículo 10).

¹⁵ Consejo de Europa (2005): *Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos y su Informe Explicativo*, Convenio núm. 197 de la Serie de Tratados del Consejo de Europa, párrafo 6 del Informe Explicativo.

¹⁶ Hay otras diferencias, como el requisito que figura en el Convenio europeo contra la trata para que los delitos penales se castiguen mediante «sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias», incluidas penas de privación de libertad que puedan dar lugar a extradición (artículo 23, 1), y la creación de un mecanismo independiente para supervisar la aplicación del Convenio, conocido como el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA) (artículo 36).

multilateral, al tiempo que se señaló la persistencia de importantes lagunas en la aplicación.

41. Varios instrumentos de la OIT incluyen disposiciones específicas sobre cooperación y asistencia internacionales. Por ejemplo, el Convenio núm. 182 insta a los Miembros a tomar medidas apropiadas para ayudarse recíprocamente a fin de aplicar las disposiciones del presente Convenio por medio de una mayor cooperación y/o asistencia internacionales, incluido el apoyo al desarrollo, la erradicación de la pobreza y la educación universal (artículo 8) ¹⁷. La Comisión de Expertos ha sugerido algunas medidas que podrían tomar los países, como participar en asociaciones internacionales o regionales, invertir en asistencia técnica y elaborar memorandos de entendimiento regionales y bilaterales ¹⁸.

42. Uno de los tres objetivos declarados del Protocolo contra la trata de personas es promover la cooperación internacional (artículo 2, c)). El Protocolo hace un llamamiento a las autoridades de los Estados parte, las autoridades de inmigración y los organismos encargados del control de las fronteras para que cooperen entre sí (artículos 10, 1) y 11, 6)). En otros instrumentos regionales sobre la trata también se subraya la importancia de la cooperación internacional ¹⁹.

43. En 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un Plan de Acción Mundial para combatir la trata de personas en el que se exhorta a los Estados Miembros a tomar medidas urgentes para prevenir la trata de personas, incluidas medidas para prevenir la trata de personas, proteger y prestar asistencia a las víctimas y procesar a los autores de delitos de trata de personas ²⁰, así como a establecer unas alianzas más fuertes y mejorar la cooperación entre las organizaciones internacionales y las autoridades gubernamentales, la sociedad civil, el sector privado, los medios de difusión y las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

44. Existen muchos mecanismos e iniciativas subregionales, regionales e interregionales sobre la trata de personas ²¹. En Asia, la Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong contra el Trata (COMMIT), establecida en 2004, se articula alrededor de seis grupos de trabajo nacionales. Su plan de acción subregional vigente incluye metas en cinco esferas: política y cooperación; marcos jurídicos, cumplimiento de la ley y justicia; protección, recuperación y rehabilitación; medidas de prevención y reducción de la vulnerabilidad; y seguimiento, evaluación y sistemas de datos para combatir la trata de personas. El Proceso de Bali sobre el Tráfico y la Trata de Personas y Otros Delitos Transnacionales Conexos, iniciado en 2002, es un proceso regional y multilateral de carácter voluntario en el que participan más de 40 países y varios organismos internacionales. Pese a que su foco principal es la lucha contra la migración irregular a través de una aplicación coordinada de la ley, cada vez se presta más atención a las causas profundas del problema.

45. En África, la Unión Europea y la Unión Africana adoptaron, en noviembre de 2006, el Plan de Acción de Ouagadougou para Combatir la Trata de Seres Humanos,

¹⁷ El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), contiene una disposición similar en la que se insta a los Miembros a que cooperen entre sí (artículo 8, 3)).

¹⁸ Véase, por ejemplo, el Estudio General de 2012, párrafos 610 a 625.

¹⁹ Véase, por ejemplo, la Convención de la SAARC (artículo II y VI-VIII) y el Convenio europeo contra la trata (capítulo VI).

²⁰ Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas (A/RES/64/293), párrafo 4.

²¹ Véase también el Informe de 2010 de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, en especial mujeres y niños (A/HRC/14/32).

Especialmente Mujeres y Niños. El Plan de Acción recoge un amplio compromiso de la Unión Europea y la Unión Africana para cooperar en la identificación, asistencia, protección y repatriación de las víctimas, el intercambio de información y en iniciativas de prevención y enjuiciamiento. También la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) han puesto en marcha sus propias iniciativas y planes de acción subregionales.

46. Tanto la Unión Europea como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa promueven distintos procesos de cooperación regional. Tras la aprobación en 2011 de la Directiva de la UE contra la trata, la Comisión Europea adoptó la Estrategia de la Unión Europea para erradicar la trata de seres humanos (2012-2016), que incluye medidas concretas para garantizar la aplicación efectiva de las leyes de lucha contra la trata y facilitar la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea y otros países.

47. En las Américas, el MERCOSUR y la Organización de Estados Americanos (OEA) han adoptado planes de acción contra la trata de personas. En la IV Cumbre de las Américas, celebrada en 2005, los Jefes de Estado formularon un compromiso para erradicar el trabajo forzoso.

48. En 2010, se puso en marcha en Doha (Qatar) la Iniciativa árabe para el fomento de la capacidad nacional de lucha contra la trata de personas, en colaboración con la Liga de los Estados Árabes.

Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación

49. El derecho internacional prohíbe claramente el trabajo forzoso y las prácticas conexas, y la definición de trabajo forzoso que figura en el Convenio núm. 29 sigue siendo en la actualidad totalmente pertinente. Los convenios sobre el trabajo forzoso han desempeñado conjuntamente, al igual que otros instrumentos internacionales, un papel importante en la lucha mundial contra estas violaciones de los derechos humanos y laborales.

50. No obstante, en la Reunión de Expertos de febrero de 2013 se identificaron algunas lagunas graves en materia de aplicación que se dan en la práctica. En los capítulos siguientes del presente informe se examinarán lagunas concretas en la aplicación relacionadas con las disposiciones del Convenio núm. 29 y otros instrumentos internacionales.

51. En lo que respecta a la cooperación y la coordinación internacional y regional, la mayoría de mecanismos recientemente establecidos abordan la cuestión de la trata de personas. Estos mecanismos han contribuido a armonizar la legislación de los distintos países y a que mejore la cooperación transfronteriza, centrada a menudo en la aplicación del derecho penal.

52. Un enfoque más amplio en lo que respecta a la cooperación internacional podría abordar todas las formas de trabajo forzoso, abarcar un conjunto más amplio de objetivos e intervenciones e involucrar a un abanico más amplio de partes interesadas. En particular, podría centrarse de una manera más decidida en las medidas para prevenir el trabajo forzoso, por ejemplo a través de enfoques basados en el mercado de trabajo, y prever la participación de las instituciones del mercado laboral en los mecanismos de coordinación internacional. Un nuevo instrumento podría incluir normas y orientaciones específicas sobre la mejora de la coordinación internacional, la cooperación y la asistencia técnica para la erradicación efectiva del trabajo forzoso.

Capítulo 3

Marcos institucionales y de políticas nacionales

Marco jurídico internacional

53. Erradicar el trabajo forzoso requiere unas respuestas multifacéticas que trasciendan los ministerios, así como una estrecha colaboración con los interlocutores sociales y con una amplia gama de actores de la sociedad civil. Las instituciones del mercado de trabajo desempeñan un papel vital, ya que toda solución a largo plazo gira alrededor del acceso universal al trabajo decente. Todo marco jurídico y de política nacional claro debería establecer un enfoque integrado que aborde todas las formas de trabajo forzoso, todos los aspectos de las acciones requeridas para erradicarlo y los medios para una coordinación eficaz de las muchas partes interesadas implicadas.

54. El Convenio núm. 29 no proporciona orientaciones concretas sobre marcos institucionales o de políticas nacionales para erradicar el trabajo forzoso. Por su parte, el Convenio núm. 182 insta a los Miembros a «elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil» en consulta con «las instituciones gubernamentales competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tomando en consideración las opiniones de otros grupos interesados, según proceda» (artículo 6). También los insta a «establecer o designar mecanismos apropiados para vigilar la aplicación» de las disposiciones que dan efecto al Convenio (artículo 5). La Recomendación núm. 190 que lo acompaña proporciona orientaciones específicas sobre la recopilación de estadísticas (párrafo 5).

55. De acuerdo con el Protocolo contra la trata de personas, los Estados parte deben establecer «políticas, programas y otras medidas de carácter amplio» para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a las víctimas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de revictimización (artículo 9, 1)). En los Principios y Directrices recomendados del ACNUDH se afirma la importancia de los planes de acción nacionales y de mantener unas consultas amplias con las partes interesadas (Directriz 1) así como de la investigación y la evaluación (Directriz 3).

56. Según lo establecido en el Convenio europeo contra la trata, las partes deben adoptar «medidas destinadas a instaurar o reforzar la coordinación de ámbito nacional entre las diferentes instancias responsables de la prevención y de la lucha contra la trata de seres humanos» y a establecer y/o apoyar «políticas y programas eficaces que puedan prevenir la trata de seres humanos» (artículo 5, 1) y 2)). El convenio también hace un llamamiento a las partes para que prevean «el nombramiento de Ponentes Nacionales o de otros mecanismos encargados del seguimiento de las actividades de lucha contra la trata realizadas por las instituciones del Estado y el cumplimiento de las obligaciones previstas por la legislación nacional» (artículo 29, 4)).

57. La Comisión de Expertos de la OIT ha señalado a la atención de muchos gobiernos la importancia de adoptar una estrategia nacional global para luchar contra el trabajo forzoso a fin de garantizar una acción integral y concertada de los organismos públicos responsables, y en particular de la inspección del trabajo ¹. Una política nacional clara ofrece un punto de partida para las medidas para prevenir y suprimir el trabajo forzoso y proteger a sus víctimas, con especial énfasis en la identificación de las ocupaciones y los sectores prioritarios, la sensibilización de la población, la creación de la capacidad institucional y la movilización del apoyo.

58. En la Reunión de Expertos de febrero de 2013 se insistió en la importancia de destinar unos recursos adecuados a la aplicación efectiva de medidas de prevención, protección de las víctimas, indemnización y cumplimiento. Los expertos concluyeron que es preciso reforzar la coherencia de las políticas en lo que respecta al trabajo forzoso, incluida la trata con fines de trabajo forzoso, y destacaron la utilidad del diálogo social, la implicación de los interlocutores sociales y la adopción de planes de acción nacionales orientados a los resultados.

Legislación y práctica nacionales

Políticas y planes de acción nacionales

59. Una política nacional y su programa de acción asociado contra el trabajo forzoso y las prácticas conexas deben incluir, como mínimo: estudios y estadísticas para identificar a los grupos a los que se dirige así como las principales formas de trabajo forzoso; un análisis del marco jurídico y de las posibles lagunas; intervenciones relacionadas con la prevención, la protección y el procesamiento; mecanismos de coordinación entre las partes interesadas y las instituciones; y un marco de seguimiento y evaluación.

60. La mayoría de países examinados a los fines del presente informe han adoptado políticas y planes de acción nacionales para combatir el trabajo forzoso y/o la trata de personas. Entre los primeros en hacerlo figuran varios países de América Latina. En el Brasil, el primer plan de acción sobre «trabajo esclavo», adoptado en 2003, sentó las bases de una sólida coordinación interministerial a través de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso (CONATRAE). A partir de esta experiencia, en 2008 se adoptó un segundo plan de acción que incluía nuevas medidas de prevención y rehabilitación, ampliaba el mandato del Grupo Especial de Inspección Móvil y proponía la creación de agencias de empleo en las zonas de origen de los trabajadores forzados. En el Perú, una Comisión Nacional Interministerial para combatir el trabajo forzoso, en la que participan organizaciones de empleadores y de trabajadores, coordina la aplicación del segundo Plan Nacional para combatir el trabajo forzoso, adoptado en 2013.

61. Varios países asiáticos también han introducido políticas y planes de acción contra los sistemas de trabajo en condiciones de servidumbre. En el Pakistán, la política y el Plan de acción nacional para la abolición del trabajo en condiciones de servidumbre y la rehabilitación de los trabajadores en condiciones de servidumbre liberados, de 2001, subraya una serie de intervenciones prioritarias, entre ellas: la realización de estudios para determinar el alcance del trabajo en condiciones de servidumbre; la sensibilización de los funcionarios del Poder Judicial, de los miembros de los cuerpos del orden, de los funcionarios de trabajo y de los funcionarios de distrito; la oferta de formación

¹ Véanse, por ejemplo, las siguientes observaciones sobre la aplicación del Convenio núm. 29: Níger – CEACR, observación, 2011; Mauritania – CEACR, observación, 2010; Argentina – CEACR, observación, 2010; México – CEACR, observación, 2010; Zambia – CEACR, observación, 2011. Los comentarios de la Comisión de Expertos (CEACR) pueden consultarse en el sitio web de normas de la OIT (NORMLEX).

profesional a familias sometidas a trabajo en condiciones de servidumbre; y la creación de células de asistencia letrada. En Nepal, el Plan de acción nacional revisado contra el trabajo (infantil) en condiciones de servidumbre, adoptado en 2009, incluye medidas como el cumplimiento de la ley, la sensibilización y la promoción, la educación y la generación de ingresos y la creación de empleo.

62. No obstante, los planes de acción contra el trabajo forzoso son menos numerosos que los planes contra la trata de personas, que la mayoría de Estados han adoptado después de ratificar el Protocolo contra la trata de personas. Estos planes de acción suelen contener secciones específicas dedicadas al enjuiciamiento de los autores, la protección de las víctimas y la prevención. En algunos países, los ministerios de trabajo se han implicado activamente en la elaboración de los planes de acción y las medidas dirigidas al mercado de trabajo están bien integradas en la estrategia global. Por ejemplo, Jordania adoptó, en 2010, una estrategia nacional de lucha contra la trata (en la actualidad se está actualizando) que incluye varias disposiciones que hacen referencia a medidas relacionadas con el trabajo. En Ucrania, el plan de acción nacional contra la trata de personas, 2012-2015, incluye una serie de medidas de prevención y protección basadas en el mercado de trabajo.

63. El Reino Unido adoptó su Plan de acción para atajar la trata de personas en 2007, después de un amplio proceso de consultas con las distintas partes interesadas. Del mismo modo, el Primer Ministro de Tailandia presidió, en 2010, una serie de reuniones en las que participaron organizaciones sindicales y de la sociedad civil para coordinar las iniciativas de lucha contra la trata de personas que desembocaron en la adopción de la Política y la Estrategia Nacional sobre la Trata de Personas (2011-2016). Estos procesos de consulta pueden contribuir a garantizar la aplicación de unas respuestas multidisciplinarias efectivas.

64. No obstante, la mayoría de planes de acción, tanto si abordan el trabajo forzoso como la trata o las prácticas análogas a la esclavitud, carecen de mecanismos de vigilancia y evaluación. Otro punto débil que se ha observado de manera general es la falta de fondos destinados específicamente a su aplicación.

Mecanismos de coordinación nacional

65. Una mayoría de países han establecido mecanismos nacionales de coordinación contra el trabajo forzoso y/o la trata de personas, como comisiones nacionales, grupos de trabajo interministeriales o consejos nacionales². Estos mecanismos de coordinación se establecen en ocasiones por ley o en virtud de un decreto dictado desde las más altas instancias del Poder Ejecutivo. En otros casos, la coordinación tiene un carácter más *ad hoc* y corre a cargo de un ministerio concreto u otro órgano ejecutivo. La experiencia demuestra que un mecanismo de coordinación formal que tenga el mandato de garantizar la aplicación de las políticas y los planes nacionales tiene más probabilidades de arrojar resultados positivos. Las comisiones nacionales también deberían llevar a cabo o asegurar la vigilancia y la presentación periódica de informes sobre los avances y los efectos de la aplicación.

66. La mayoría de comisiones nacionales u organismos de coordinación similares han aparecido después de la entrada en vigor del Protocolo contra la trata de personas. Estas entidades tienden a centrarse en la trata de personas, y, en ocasiones, trabajan exclusivamente en el ámbito de la trata de mujeres y niños con fines de explotación

² La base de datos de 133 países recopilada a los fines del presente informe muestra que 80 países tienen un plan de acción nacional y 86 cuentan con un organismo de coordinación nacional, mientras que 40 recurren a otras medidas para promover la cooperación.

sexual. En algunos países han surgido estructuras paralelas que se ocupan de la cuestión de la trata de personas y el trabajo forzoso o en condiciones de servidumbre, respectivamente. Así sucede, por ejemplo, en el Perú, donde en febrero de 2004 se creó, en virtud del decreto supremo núm. 002-2004-IN, el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, mientras que la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso se estableció en enero de 2007 bajo la dirección del Ministro de Trabajo y de Promoción del Empleo. En el Pakistán, la aplicación del Plan de acción nacional sobre trabajo en condiciones de servidumbre (2001) corresponde a un comité nacional presidido por el Ministro de Trabajo, Recursos Humanos y Pakistaníes en el Exterior ³, mientras que de supervisar la Estrategia contra la trata, adoptada en 2005 y que recientemente se ha actualizado, se encarga un Comité Interministerial sobre la Trata de Personas, encabezado por el Ministro del Interior.

67. En 2013, el Gobierno de Mauritania estableció una Agencia Nacional para Combatir los Vestigios de la Esclavitud y Promover la Integración y la Reducción de la Pobreza (ANLSESILP) a fin de ampliar los programas existentes de identificación de los antiguos esclavos y proporcionarles medios de vida alternativos.

68. La participación de organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos de coordinación nacionales ha demostrado su utilidad, por cuanto pueden desempeñar un papel clave en la sensibilización, la asistencia a las víctimas y las medidas de prevención. En la actualidad, la colaboración con organizaciones no gubernamentales es una práctica habitual en muchos países, pese a que su grado de participación varía considerablemente. Son muy pocos los países que implican sistemáticamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en sus mecanismos de coordinación nacionales. Además, las comisiones de diálogo social no suelen abordar cuestiones relacionadas con la trata y el trabajo forzoso. Sin embargo, existen algunos ejemplos destacados de medidas para luchar contra el trabajo forzoso adoptadas por organizaciones de empleadores y de trabajadores o en las que éstas han participado. En Irlanda, por ejemplo, la Unidad de Lucha contra la Trata de Personas, adscrita al Ministerio de Justicia e Igualdad, ha establecido distintos grupos de trabajo sobre cuestiones específicas que cuentan, en algunos casos, con la participación de representantes sindicales.

69. En capítulos posteriores se destaca la importante contribución que pueden realizar tanto trabajadores como empleadores a la lucha contra el trabajo forzoso. Toda vez que esta implicación es altamente deseable, el Convenio núm. 182 es el único instrumento internacional existente que se ocupa del trabajo forzoso, la esclavitud y la trata que alude explícitamente al papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la prevención del trabajo forzoso y las prácticas conexas y la lucha contra estos fenómenos.

Estudios, presentación de informes y supervisión

70. Los estudios, incluidas las estadísticas sobre prevalencia del trabajo forzoso desglosadas por edad y género, son un elemento fundamental para elaborar políticas, aplicarlas y supervisarlas. En la mayoría de países, la base de conocimientos sobre la magnitud y las formas de trabajo forzoso sigue siendo escasa, fragmentaria y no se basa en la utilización de metodologías replicables, un hecho que no es sorprendente dado lo difícil que resulta investigar las cuestiones relacionadas con el trabajo forzoso a través de las encuestas estadísticas nacionales tradicionales. No obstante, la creciente sensibilización en lo que respecta al trabajo forzoso y la trata de personas ha propiciado que aumente en los últimos años el número de estudios sobre estas cuestiones, en ocasiones con el apoyo de la OIT u otras organizaciones internacionales. En el Níger,

³ Recientemente, esta función se ha descentralizado y se ha asignado a los gobiernos provinciales.

por ejemplo, la OIT promueve la realización de un estudio nacional sobre trabajo forzoso de adultos y niños por parte del instituto nacional de estadística. Otros países, entre ellos la República de Moldova y Nepal, han llevado a cabo estudios similares, aunque no siempre de alcance nacional ⁴.

71. La mayoría de planes de acción nacionales incluyen una sección dedicada específicamente a la realización de estudios y la recopilación de datos que, a menudo, pone el acento en el número y el perfil de las víctimas identificadas. Toda vez que esta información es importante, no refleja la verdadera magnitud del problema. Prácticamente 50 países examinados para el presente informe disponen de un mecanismo institucionalizado para la recogida de datos, principalmente sobre la trata. Un ejemplo de ello es el «observatorio» portugués, que recopila datos procedentes de distintos organismos encargados de velar por la aplicación de ley así como de ONG. Muchos otros Estados de la Unión Europea disponen actualmente de sistemas similares. En el Brasil, los equipos de inspección móviles registran el número de trabajadores forzados rescatados y su situación socioeconómica a fin de evaluar el impacto de las políticas públicas de prevención y rehabilitación.

72. Un problema habitual en los estudios y los sistemas nacionales de recogida de datos es la falta de definiciones e indicadores armonizados sobre el trabajo forzoso, la trata y las prácticas conexas. Otro problema extendido es la falta de un organismo encargado de recopilar y analizar los datos. Dado que ni las encuestas de población activa ni las que se llevan a cabo en los hogares se ocupan del trabajo forzoso o la trata, las oficinas nacionales de estadística sólo podrán realizar encuestas periódicas sobre estas cuestiones si ven reforzadas sus capacidades. Otra medida eficaz podría ser el nombramiento de un relator nacional independiente. La Unión Europea fue pionera en la introducción de ponentes nacionales ⁵, una figura promovida más tarde en los Estados miembros de la OSCE ⁶. La Directiva de la UE contra la trata insta a los Estados miembros a que establezcan ponentes nacionales o mecanismos equivalentes encargados de recabar y recopilar datos, evaluar las medidas nacionales adoptadas para luchar contra la trata e informar sobre los progresos (artículo 19). Mientras que varios países todavía están trabajando en la transposición de la Directiva, algunos ponentes ya han publicado unos informes nacionales exhaustivos, por ejemplo Bélgica, los Países Bajos y Finlandia.

73. En otros países, la publicación de los informes corre a cargo de una comisión nacional o un ministerio concreto. En los Emiratos Árabes Unidos, por ejemplo, la Comisión Nacional de Lucha contra la Trata de Personas publica, en su sitio web, informes anuales sobre la marcha de la aplicación del plan de acción nacional. En los Estados Unidos, la Ley William Wilberforce de Reautorización de Protección de Víctimas de la Trata de Personas, de 2008, establece unos requisitos amplios en materia de presentación de informes y vigilancia, tanto dentro del país como en el extranjero.

⁴ OIT: *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*, Ginebra, 2012.

⁵ Véase la Resolución del Consejo de 20 de octubre de 2003 sobre iniciativas para luchar contra la trata de seres humanos, en particular mujeres (2003/C 260/03) y la Declaración ministerial de La Haya sobre Directrices europeas para unas medidas eficaces para prevenir y combatir la trata de mujeres con fines de explotación sexual, de 26 de abril de 1997.

⁶ Declaración Ministerial de Bruselas núm. 14/06 de la OSCE: Intensificación de los esfuerzos para luchar contra la trata de personas, especialmente para fines de explotación laboral, mediante un enfoque integral y proactivo.

Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación

74. Pese a que, con el paso del tiempo, la planificación nacional, la coordinación institucional y la presentación de informes van mejorando, en la mayoría de países estas iniciativas se centran específicamente en la trata de personas, de modo que otras cuestiones relacionadas con el trabajo forzoso se abordan por separado o no se abordan en absoluto. En algunos casos, ocuparse de *todas* las formas de trabajo forzoso y de trata de personas mediante un único marco de políticas y un solo organismo de coordinación podría tener un valor añadido y fomentaría una mayor coherencia de las respuestas nacionales. Esta solución probablemente requiera una decisión al más alto nivel ejecutivo para delimitar claramente las responsabilidades de los distintos departamentos gubernamentales.

75. Aunque muchos países han establecido planes de acción nacionales, en muy pocos los interlocutores sociales participan en los organismos de coordinación o en la realización de actividades concretas. Una mayor implicación de los interlocutores sociales en la coordinación, la elaboración, la aplicación y la supervisión de los planes de acción nacionales podría corregir algunas de las lagunas que se identificarán más adelante en el presente informe, en particular en relación con las medidas basadas en el mercado de trabajo. Otra laguna en la aplicación atañe a la recogida de datos. Las iniciativas actuales en este sentido suelen ser fragmentarias y carecen de apoyo institucional. En ausencia de unas estadísticas sobre trabajo forzoso fiables, los gobiernos deben esforzarse más para diseñar unas medidas de política orientadas y supervisar y evaluar su impacto.

76. Un nuevo instrumento o instrumentos internacionales podría subrayar la importancia de la coherencia y la coordinación de las políticas nacionales a fin de garantizar un mayor impacto de las medidas adoptadas para luchar contra el trabajo forzoso y las prácticas conexas y podría, asimismo, proporcionar unas normas y unas orientaciones específicas sobre la participación los interlocutores sociales en dichas medidas. Por último, podría incluir algún tipo de directriz sobre la recogida de datos, incluida la armonización de los indicadores sobre trabajo forzoso.

Capítulo 4

Prevención

Marco jurídico internacional

77. Las estrategias de prevención eficaces no se dirigen contra los síntomas del trabajo forzoso sino contra sus causas profundas, y gozan de un amplio reconocimiento en cuanto que elemento crucial para su erradicación sostenible. Sin una prevención eficaz, la inversión en otras esferas de suma importancia, como la identificación de las víctimas, la protección y el cumplimiento de la ley, no basta para resolver totalmente el problema, ya que nuevas víctimas ocuparán el lugar de las liberadas. En consecuencia, la prevención debe ser parte integrante de toda estrategia de lucha contra el trabajo forzoso y las prácticas conexas.

78. En los primeros instrumentos jurídicos internacionales contra el trabajo forzoso y las prácticas análogas a la esclavitud, la obligación de los Estados de adoptar medidas preventivas es más implícita que explícita. La obligación enunciada en el Convenio núm. 29 de suprimir el empleo del trabajo forzoso implica la necesidad de adoptar medidas preventivas, mientras que la imposición de sanciones penales tiene un poderoso efecto disuasorio en los autores ¹. Otro tanto se desprende del artículo 1 de la Convención suplementaria sobre la esclavitud, que insta a los Estados parte a que adopten «todas aquellas medidas legislativas o de cualquier otra índole que sean factibles y necesarias para lograr progresivamente... la completa abolición o el abandono» de las prácticas análogas a la esclavitud prohibidas por ese instrumento. Por su parte, los instrumentos regionales e internacionales de lucha contra la trata de personas más recientes contienen disposiciones, vinculantes o no, que aluden explícitamente a la prevención. Del mismo modo, el Convenio núm. 182 obliga a los Estados a poner en marcha medidas efectivas para impedir la ocupación de niños en trabajo forzoso (artículo 7, 2), a)).

79. Las medidas de prevención que se proponen en los instrumentos de lucha contra la trata pueden dividirse, en general, en dos categorías. La primera tiene como objetivo reducir el riesgo de victimización de los individuos o grupos vulnerables, mientras que la segunda tiene por fin reducir la denominada «demanda» de determinados productos o servicios que podrían fomentar la explotación de personas, con fines sexuales o de otra índole.

¹ Tal y como se señaló en el capítulo 2, la obligación de suprimir el empleo del trabajo forzoso conlleva la obligación de que el Estado actúe y se abstenga de actuar. Los últimos avances jurídicos y en materia de políticas revelan la aceptación cada vez mayor del deber de los Estados de brindar protección contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por entidades no estatales en su territorio y/o jurisdicción. Véanse, por ejemplo, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»* (A/HRC/17/31); y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Rantsev c. Chipre y Rusia*, Solicitud núm. 25965/04, sentencia de 7 de enero de 2010.

80. En su parte III, «Medidas de prevención, cooperación y otras medidas», el Protocolo contra la trata de personas dispone una obligación general dirigida a todos los Estados parte para que establezcan «políticas, programas y otras medidas de carácter amplio» con miras a prevenir y combatir la trata de personas y protegerlas contra un nuevo riesgo de revictimización (artículo 9, 1), *a*) y *b*)). La cooperación con la sociedad civil y otras organizaciones pertinentes se incluirá «cuando proceda» (artículo 9, 3))².

81. En lo que respecta a las medidas preventivas encaminadas a reducir la vulnerabilidad, el Protocolo contra la trata de personas prevé que los Estados parte «procurarán» aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas (artículo 9, 2)). Asimismo, los insta a que adopten medidas o refuercen las ya existentes a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas vulnerables a la trata (artículo 9, 4)).

82. En relación con la exigencia de medidas para reducir la trata, el Protocolo contra la trata de personas insta a los Estados parte a que adopten o refuercen «medidas legislativas o de otra índole... a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas». Estas medidas podrán incluir «medidas educativas, sociales y culturales», en particular mediante el recurso a la cooperación bilateral y multilateral (artículo 9, 5)). Las sugerencias más concretas planteadas con posterioridad a los Estados parte incluyen: adoptar medidas para reglamentar, registrar y otorgar licencias de funcionamiento a las agencias de contratación privadas; concienciar a los empleadores a fin de que velen por que sus cadenas de suministro estén exentas de trata de personas; hacer cumplir las normas y los reglamentos de trabajo por medio de inspecciones del trabajo y otras medidas pertinentes; proteger los derechos de los trabajadores migrantes; y adoptar medidas para desalentar la utilización de servicios prestados por víctimas de la trata³.

83. Varios instrumentos regionales prevén medidas de prevención concretas y, en ocasiones, de carácter obligatorio. El artículo 5 del Convenio europeo contra la trata incluye seis disposiciones en materia de prevención, entre ellas una que obliga a promover un enfoque basado en los derechos humanos y otra relativa a medidas específicas para reducir la vulnerabilidad de los niños a la trata. El artículo 6, relativo a la «demanda», requiere, entre otras medidas, programas educativos para niños y niñas «que subrayen el carácter inaceptable de la discriminación basada en el sexo». En el artículo 19 se insta a los Estados parte a que se planteen adoptar medidas para tipificar como delito la utilización, con conocimiento de dicha circunstancia, de los servicios de una víctima de la trata.

84. La Convención de la SAARC hace un llamamiento a los Estados para que estudien la posibilidad de adoptar medidas para supervisar a las agencias de empleo a fin de prevenir la trata «bajo la apariencia de una contratación» (artículo VIII, 6)) y sugiere que los Estados centren sus iniciativas preventivas y de desarrollo en aquellas zonas de las que se sabe que provienen las personas víctimas de la trata.

85. Otro nuevo aspecto abarcado por los Principios y Directrices recomendados del ACNUDH es que todos los Estados ejercerán la debida diligencia para eliminar la

² Otros artículos de la parte III del Protocolo contra la trata de personas contienen disposiciones sobre intercambio de información y formación, medidas fronterizas y seguridad de los documentos de viaje o de identidad.

³ Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, «Actividades del Grupo de trabajo sobre la trata de personas», Informe de la presidencia del Grupo de Trabajo, quinto período de sesiones, 18 a 22 de octubre de 2010 (CTOC/COP/2010/6), párrafo 66.

participación o complicidad del sector público en la trata de personas (Principio 6). Las medidas que se proponen en la Directriz 7, relativa a la prevención, incluyen informar a los migrantes potenciales de los riesgos, en particular la explotación y la servidumbre por deudas, así como de las posibilidades existentes de «emigrar en forma legal y en condiciones que no sean de explotación». Los Estados también podrán plantearse «modificar las normas que puedan obligar a trabajadores a migrar en condiciones irregulares y vulnerables», por ejemplo examinando el efecto en las mujeres de leyes discriminatorias o represivas. Otras medidas incluyen ofrecer una educación básica, programas de formación profesional y de alfabetización para grupos tradicionalmente desfavorecidos, mejorar el acceso de los niños a la educación y velar por que todas las personas tengan acceso a documentos legales de nacimiento, ciudadanía y matrimonio.

86. La Comisión de Expertos de la OIT ha destacado en sus comentarios a los Estados Miembros varias medidas preventivas concretas, entre ellas actividades de sensibilización para el público en general y medidas dirigidas a grupos vulnerables concretos, como los migrantes, los trabajadores domésticos y los que trabajan en la economía informal y los pueblos indígenas⁴. Asimismo, ha insistido en el efecto disuasorio en los eventuales infractores de las sanciones penales por imposición de trabajo forzoso.

87. Además del Convenio núm. 29, existen muchas otras normas de la OIT que contribuyen a la prevención del trabajo forzoso⁵. Conjuntamente, estos instrumentos proporcionan un marco jurídico que garantiza una serie de derechos laborales clave, evitando de este modo que se den condiciones que podrían conducir a la aparición del trabajo forzoso, la trata y prácticas análogas a la esclavitud. Entre estos derechos, tienen una importancia capital la libertad sindical y el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva. Los trabajadores vulnerables podrán afirmar mejor sus derechos y hacer frente a posibles coacciones y a la explotación si se organizan que si actúan por su cuenta, de manera aislada y sin el apoyo de sus compañeros. El Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), contiene varias disposiciones importantes en este sentido, como las que regulan el pago del salario en prestaciones en especie (artículo 4), los descuentos de los salarios (artículos 8 y 9) y el pago de los salarios a intervalos regulares (artículo 12). La Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), identifica la necesidad de que la política nacional incluya medidas, entre otras, para combatir las relaciones de trabajo encubiertas y señala que pueden darse situaciones «en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho» (párrafo 4, b)).

88. En la Reunión de Expertos de febrero de 2013 se insistió en que la prevención debería ser una cuestión que las autoridades nacionales y los interlocutores sociales consideraran de manera sistemática. Se subrayó la función preventiva de la administración y la inspección del trabajo, así como la necesidad de mejorar la coordinación con otros organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley y otras autoridades pertinentes. La Reunión pidió que se redoblaran los esfuerzos para

⁴ Véase, por ejemplo, en el marco del Convenio núm. 29: Argentina – CEACR, observación, 2012, sobre la mejora de la inspección del trabajo para luchar contra la trata; Indonesia – CEACR, observación, 2012, sobre la regulación de la contratación de trabajadores migrantes; Myanmar – CEACR, observación, 2013, sobre actividades de sensibilización; Pakistán – CEACR, observación, 2012, sobre las medidas para atajar las causas de la servidumbre por deudas; Tailandia – CEACR, observación, 2012, sobre la protección de los pescadores migrantes. En el marco del Convenio núm. 169: India – CEACR, observación, 2012, sobre las medidas en beneficio de los pueblos tribales, incluida la educación, la formación y el empleo; Paraguay – CEACR, observación, 2012, sobre las medidas para prevenir el trabajo forzoso de los pueblos indígenas.

⁵ Véase el capítulo 2 para más información sobre otros instrumentos de la OIT pertinentes.

llevar a cabo actividades de sensibilización con los grupos vulnerables y para la recogida de datos, el intercambio de conocimientos y la realización de estudios que contribuyan a elaborar medidas de prevención. Por último, se recalcó la necesidad de «atender el comercio de bienes o servicios que podría estar manchado por el trabajo forzoso».

Legislación y práctica nacionales

89. Pese a que existe un amplio consenso sobre la importancia vital de la prevención en el marco de una estrategia integral para erradicar el trabajo forzoso, a menudo en la práctica se dedica a este aspecto una atención y unos recursos limitados. Las medidas de prevención más habituales suelen ser campañas de sensibilización y programas de formación y concientización para funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la ley⁶. Estas actividades suelen estar más centradas en la trata de seres humanos que en motivos de preocupación más amplios relacionados con el trabajo forzoso.

90. Dado que las medidas de prevención deben abordar las causas fundamentales del trabajo forzoso y las prácticas conexas, deberían examinarse con más detenimiento estas causas.

91. El primer ámbito de causalidad se refiere a la «vulnerabilidad» de los trabajadores al trabajo forzoso. El riesgo suele ser mayor para algunos grupos de población específicos que para otros, en particular los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas y tribales y las personas poco calificadas. Si bien el género puede acentuar este riesgo, especialmente en lo que respecta a la explotación sexual o al trabajo doméstico forzoso, es importante recordar que el trabajo forzoso afecta a ambos sexos y a personas de todas las edades. Los factores que aumentan la vulnerabilidad al trabajo forzoso incluyen la discriminación y la exclusión social, la falta o la pérdida de activos (incluida la tierra) y de empleos locales o de medios de vida alternativos, y unas calificaciones o un acceso al crédito oficial y a sistemas de protección social insuficientes, lo que puede estar relacionado con el género o con la condición de indígena de la persona. La ausencia de fuentes de información fiables, por ejemplo en lo que respecta a los canales regulares de migración y a la legitimidad de los agentes de contratación, lleva a muchos trabajadores migrantes a verse expuestos a unos riesgos innecesarios. Existen múltiples formas de dependencia respecto de los empleadores (entre ellas, la vivienda, la alimentación o los permisos de trabajo) que agravan la vulnerabilidad de los trabajadores, por ejemplo en el caso de los trabajadores domésticos. La vulnerabilidad de las personas se acentúa si están física y socialmente aisladas y no están organizadas o carecen de representación colectiva. Entre los factores específicos que afectan a los niños cabe destacar la práctica de enviarlos a vivir con sus familiares en centros urbanos, la falta de escuelas locales y unas bajas expectativas en lo que respecta a la educación en el caso de las niñas. Las correspondientes respuestas en materia de prevención pueden clasificarse en sentido amplio como «iniciativas de sensibilización y de empoderamiento social y económico» dirigidas a las zonas y a los grupos de población más vulnerables.

92. El segundo ámbito de causalidad se refiere al entorno en el que se dan las prácticas de trabajo forzoso, especialmente en términos de los autores de la infracción. Uno de los principales factores causales subyacentes es un mal control de la aplicación de la ley, que conduce a un clima de impunidad en lo que respecta al trabajo forzoso y otras violaciones conexas. Si el riesgo de utilizar trabajo forzoso se percibe como «bajo», una

⁶ La base de datos de 133 países que se ha recopilado a los fines del presente informe muestra que 100 países llevan a cabo campañas de sensibilización destinadas a la población en general y 64 campañas dirigidas a grupos vulnerables, mientras que 101 ofrecen actividades de formación y de sensibilización a funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la ley.

minoría de empleadores sin escrúpulos podrán considerar que merece la pena correrlo para obtener un beneficio injusto. Otros factores causales incluyen: una presión excesiva sobre los empleadores para recortar costos, especialmente en sectores que emplean a muchos trabajadores, o unos plazos o unos objetivos de producción poco realistas impuestos por los compradores; la corrupción y una pobre gobernanza; lagunas en el conocimiento de la legislación laboral por parte de los empleadores o dificultades prácticas para su aplicación; desafíos relacionados con el cumplimiento de la ley debidos a unas cadenas de suministro largas y complejas en las que intervienen muchos subcontratistas o que abarcan varias ubicaciones o países, así como la pujanza de la economía informal; y una reglamentación inadecuada de las agencias de contratación privadas o de los intermediarios que contratan y, en ocasiones, emplean a trabajadores. También son motivos de preocupación la ausencia de contratos de empleo por escrito, especialmente en empresas del sector informal, y las relaciones de empleo encubiertas. Los factores causales vinculados a prácticas de larga data, como el pago de anticipos sobre el salario o determinadas conductas en el seno de la empresa (en particular la discriminación por distintos motivos), plantean unos desafíos especialmente importantes.

93. La ausencia de una coordinación y una colaboración efectivas entre las partes interesadas también genera un entorno en el que puede aparecer el trabajo forzoso o pasar inadvertido. Los problemas de coordinación, por ejemplo, entre distintas ramas del gobierno, entre el gobierno y la sociedad civil o entre las zonas o los países de origen y de destino de los trabajadores migrantes dan lugar a una serie de lagunas en lo que respecta al control de la aplicación y a la reglamentación. Las medidas de prevención que se solicitan tienen que ver, por lo general, con una «aplicación más firme de la ley y con la coordinación y la cooperación».

94. Un tercer ámbito de causalidad atañe a los comerciantes, los vendedores minoristas, los usuarios y los consumidores de productos o servicios cuya producción o prestación puede estar manchada por el trabajo forzoso. Pese a que la naturaleza de la «demanda» de estos bienes o servicios es compleja y es objeto de debate, la ausencia de información supone que, por lo general, la gente no puede tomar una decisión informada sobre lo que compra, utiliza o consume⁷. Las iniciativas de prevención orientadas al consumidor tienen como finalidad mejorar la transparencia, la información y la sensibilidad de la población respecto de las condiciones en que se fabrican o se prestan determinados bienes o servicios. La posibilidad de modificar los patrones de compra del consumidor crea un incentivo comercial para aquellas compañías en cuyas cadenas de suministro se respetan plenamente las normas nacionales e internacionales del trabajo (y de otro tipo).

95. Las causas del trabajo forzoso y de la trata de personas son múltiples, complejas y están interrelacionadas y, en consecuencia, las estrategias de prevención que solamente abordan una causa o un número muy limitado de éstas tendrán una eficacia y un impacto limitados. Mientras que la mayoría de países han puesto en marcha algunas iniciativas de prevención, son pocas las que han sido objeto de un análisis y una evaluación rigurosos, lo que significa que las lecciones que se han extraído de ellas no pueden aprovecharse para elaborar futuras estrategias.

⁷ En el contexto del trabajo forzoso y la trata de personas, el término «demanda» se aplica habitualmente a un abanico de actores e intereses, entre ellos los empleadores, los agentes encargados de la contratación, las empresas y los consumidores/usuarios finales de bienes y servicios. La finalidad de la «reducción de la demanda», asociada originalmente a la trata con fines de explotación sexual, es más compleja en lo que respecta al resto de formas de trabajo forzoso (que no tienen un carácter sexual), ya que, en ese caso, lo que quieren los consumidores por lo general son bienes y servicios *baratos*. Si ha habido explotación laboral durante el proceso de producción, se trata de un «costo oculto» del que los consumidores no tienen constancia cuando adquieren o utilizan los bienes o servicios.

Marcos jurídicos nacionales de prevención

96. Por lo general, la existencia de una legislación fuerte que prohíba el trabajo forzoso desempeña un papel importante desde la óptica de la prevención, ya que permite a las víctimas presentar quejas y tiene un poderoso efecto disuasorio en eventuales infractores. No obstante, el efecto disuasorio es mucho menor en aquellos casos en los que las sanciones no tienen la naturaleza penal requerida y no son proporcionales a la gravedad del delito (como una multa o una pena de prisión muy corta), o cuando la ley no se aplica debidamente.

97. Son relativamente pocos los países que han incorporado a su legislación nacional disposiciones que se refieren explícitamente a la prevención del trabajo forzoso. Las leyes sobre el trabajo en condiciones de servidumbre de algunos países del Asia Meridional, por ejemplo, no hacen referencia a la prevención. Por lo general, estas medidas se incluyen en planes de acción nacionales u otros marcos operativos similares, especialmente en lo que respecta a la trata de personas.

98. Tanto la Ley de los Estados Unidos de Protección de las Víctimas de la Trata y la Violencia, de 2000, como las leyes posteriores relativas a la reautorización incluyen disposiciones sobre «alternativas económicas para prevenir y disuadir la trata», que se centran en actividades que se desarrollarán fuera de los Estados Unidos, en los países de origen de los trabajadores víctimas de la trata. Dicha ley aboga por una serie de iniciativas internacionales «para mejorar las oportunidades económicas de las víctimas potenciales de la trata», como los microcréditos, la formación profesional o programas para evitar el abandono escolar de los niños y promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones económicas (artículo 106).

99. Existen otros ejemplos de leyes de lucha contra la trata que incluyen disposiciones relacionadas con la prevención, como las promulgadas de resultados de la adopción del Protocolo contra la trata de personas. En Zambia, por ejemplo, la Ley de Lucha contra la Trata de Personas, de 2008, prevé programas públicos de sensibilización para: informar a las víctimas potenciales, entre otros aspectos, de las técnicas de contratación utilizadas por los responsables de la trata, las formas de abuso y las agencias que prestan asistencia; educar a las víctimas sobre los derechos que les asisten; y desalentar la demanda que promueve la explotación de las víctimas, especialmente mujeres y niños. La Ley de Lucha contra la Trata de Personas de Georgia, de 2006, contiene unas disposiciones amplias en materia de prevención, en particular a través de programas para reducir la pobreza, el subdesarrollo, el desempleo y el acceso desigual a las oportunidades, así como de eliminación de todas las formas de discriminación.

Sensibilización y empoderamiento social y económico

100. En la práctica, la actividad de prevención más extendida es la *sensibilización*. La mayoría de campañas tienen por fin sensibilizar sobre la trata a la población en general o a personas pertenecientes a grupos vulnerables concretos. En Burkina Faso, por ejemplo, el Ministerio de Acción Social ha distribuido folletos informativos en los idiomas locales, ha organizado conferencias, debates tras la proyección de una película y foros teatrales sobre trabajo infantil y trata, mientras que una «caravana informativa» ha llegado a personas de regiones fronterizas y ha recorrido las principales rutas de la migración. Varios países han centrado sus iniciativas de sensibilización en las redes de transporte que emplean los trabajadores migrantes, como la campaña que se llevó a cabo en estaciones de tren y autobús de China dirigida a mujeres jóvenes migrantes o la que se llevó a cabo en la Argentina, donde los autobuses de larga distancia muestran anuncios públicos sobre la trata. Los cruces fronterizos y los aeropuertos son los puntos

principales para hacer llegar información a los migrantes, y muchos países han preparado folletos breves y otros materiales similares para distribuirlos entre los trabajadores que están de viaje. Chipre ha repartido materiales informativos multilingües en aeropuertos y cruces fronterizos, como también lo han hecho los Emiratos Árabes Unidos en sus dos aeropuertos internacionales, mientras que el Líbano ha distribuido en los aeropuertos folletos con información sobre los derechos y las obligaciones de los trabajadores domésticos. Al igual que hacen muchos otros países de origen de Asia, la Administración de Empleo en el Extranjero de Filipinas (POEA) organiza seminarios de orientación exhaustivos previos al empleo para los migrantes que se marchan del país. El Gobierno de Myanmar ha enviado un agregado laboral y funcionarios a los cinco centros recientemente creados en Tailandia para que presten asistencia a los trabajadores migrantes. También ha iniciado campañas de sensibilización sobre la prohibición del trabajo forzoso en Myanmar, por ejemplo distribuyendo materiales informativos en los idiomas locales en regiones con minorías étnicas.

101. Algunas iniciativas de sensibilización y educación van dirigidas a las escuelas. En la provincia de Anhui, en China, el Departamento de Educación ha distribuido entre más de 9 millones de estudiantes un libro de texto sobre competencias para la vida cotidiana con información sobre los riesgos de la trata y cómo protegerse de ella. En Etiopía, los libros de texto de la escuela primaria incluyen contenidos relacionados con la prevención del trabajo infantil y la trata. El Gobierno de Azerbaiyán ha distribuido entre docentes y estudiantes decenas de miles de folletos, fichas de bolsillo, carteles y DVD de lucha contra la trata. En el Senegal, donde la mendicidad infantil forzosa es un motivo de preocupación, el Ministerio de la Familia ha llevado a cabo programas para sensibilizar a los líderes religiosos sobre el hecho de que el Islam no sanciona esta práctica, mientras que el Ministerio de la Familia y el de Educación han trabajado conjuntamente para poner en marcha *daaras* (escuelas coránicas) modernas en las que los niños reciben tanto una educación ordinaria como coránica.

102. Las iniciativas de empoderamiento social y económico pueden mejorar la resistencia de los individuos y de la comunidad al trabajo forzoso y a la trata. Si bien es cierto que para que la situación progrese notablemente es preciso que existan unas políticas integradas de desarrollo y reducción de la pobreza, las acciones concretas pueden beneficiar a grupos vulnerables específicos, por ejemplo a través de programas de educación y de formación profesional, oportunidades de empleo y mecanismos de protección social. El Brasil está llevando a cabo un proyecto piloto para promover el empleo en zonas rurales que tiene por fin eliminar la figura de los intermediarios oficiosos (*gatos*), que suelen ser el primer eslabón en la cadena de la mano de obra esclava. El Gobierno de la India ha recurrido a un «enfoque basado en la convergencia» a fin de que los trabajadores migrantes empleados en los hornos de fabricación de ladrillos puedan acceder a prestaciones y derechos en materia de vivienda que se les denegaban en el pasado en cuanto que migrantes entre estados del mismo país. La finalidad de esta medida es romper el ciclo de pobreza y endeudamiento que puede conducir al trabajo en condiciones de servidumbre⁸. Varios gobiernos centrales y regionales han promulgado decretos para que las familias migrantes puedan acceder a programas de desarrollo de la infancia, alimentos subvencionados, seguros de salud y de vida, educación en el idioma materno, campamentos de salud, asistencia letrada móvil, vivienda y otras prestaciones. Análogamente, el Pakistán está llevando a cabo un proyecto piloto de registro de los trabajadores de los hornos de fabricación de ladrillos

⁸ Este enfoque para reducir la vulnerabilidad al trabajo en condiciones de servidumbre incluye intervenciones simultáneas para lograr que empleadores, personas encargadas de la contratación de trabajadores y sindicatos se sumen a las acciones y accedan a sentarse a dialogar.

en la Institución de Seguridad Social para Trabajadores del Punjab, así como un proyecto financiado con cargo a fondos gubernamentales que ofrece a estos trabajadores microcréditos a interés cero para propiciar la generación de ingresos y otros fines. Facilitar fuentes de crédito alternativas y asequibles, en particular en las regiones de origen de los trabajadores migrantes, puede contribuir a reducir la dependencia de éstos respecto de los empleadores y de los prestamistas cuando necesitan un crédito y, por extensión, su vulnerabilidad a la servidumbre por deudas. No obstante, la experiencia muestra que hay que examinar con atención el diseño de los productos de microfinanciación y sus mecanismos de entrega⁹.

103. En la República de Moldova, distintos equipos multidisciplinarios regionales están coordinando un enfoque basado en los derechos humanos para proteger tanto a las víctimas de la trata como a las víctimas potenciales, incluidas las familias que atraviesan por dificultades económicas, las madres solteras, las personas con discapacidad y los niños cuyos padres trabajan en el extranjero. El apoyo que se presta en el marco de esta iniciativa incluye atención de la salud, asistencia jurídica y apoyo material y psicológico. Albania cuenta con distintos programas de prevención a pequeña escala dirigidos a los niños, como el registro de los nacimientos o las iniciativas para frenar el índice de abandono escolar, así como programas de acceso al empleo y a la formación profesional destinados a mujeres, personas desempleadas y a la comunidad romaní.

104. Los sindicatos u otros grupos de apoyo a la organización de los trabajadores vulnerables, especialmente en la economía informal, pueden educarlos y empoderarlos para que logren mejorar sus condiciones. En muchos países, los sindicatos han intentado apoyar la organización de los trabajadores domésticos. Por ejemplo, en Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la federación nacional de sindicatos ha colaborado con la Red Internacional de Trabajadores Domésticos para organizar a los trabajadores domésticos procedentes de Indonesia, mientras que el Sindicato de los Trabajadores Domésticos de Filipinas (SUMAPI), desempeñó un papel crucial en la adopción de nuevas leyes para proteger sus derechos laborales. Las organizaciones de trabajadores han llegado a acuerdos interregionales para proteger los derechos de los trabajadores migrantes. Por ejemplo, se han concluido acuerdos de cooperación bilateral entre centros sindicales del Nepal y Sri Lanka (países de origen) y sus homólogos en los países de destino, incluidos Bahrein y Kuwait. Los sindicatos también han creado procedimientos para que los trabajadores migrantes puedan presentar quejas.

Intensificación de la aplicación de la ley, coordinación y cooperación

105. Aplicadas de una manera eficaz, las leyes de distintos ámbitos relacionados con el trabajo contribuyen a prevenir el trabajo forzoso y la trata. En consecuencia, es importante ampliar la cobertura de la legislación laboral para que abarque a los grupos vulnerables. Jordania modificó en 2008 su Ley del Trabajo para derogar la disposición que excluía a los trabajadores domésticos y promulgó unas nuevas leyes respecto de éstos en 2009 que especificaban las obligaciones de los empleadores y los trabajadores, incluían disposiciones sobre el horario de trabajo, la licencia remunerada y las condiciones de trabajo y se exigía asimismo la apertura de cuentas bancarias para los trabajadores. En Filipinas, la Ley de Trabajadores Domésticos, de 2013, regula el salario, el horario de trabajo y las vacaciones de los trabajadores domésticos y obliga a los

⁹ S. Premchander, et al. (próximamente, 2013): *Prevention and elimination of bonded labour: The potential and limits of microfinance-led approaches*, OIT, Ginebra.

empleadores a registrarlos. Asimismo, detalla los procedimientos para el rescate de los trabajadores domésticos víctimas de abusos.

106. Otros ámbitos de la legislación se ocupan de factores más específicamente causales¹⁰. Las leyes pueden, por ejemplo, regular la relación de empleo para evitar un control excesivo por parte del empleador y la dependencia del trabajador. En 2009, el Gobierno de Bahrein tomó medidas para reformar el sistema de patrocinio conocido como *kafala*, entre otras brindando a los trabajadores migrantes la libertad para cambiar de empleador sin necesidad del consentimiento del empleador original e instando a la Autoridad Reguladora del Mercado de Trabajo a que facilitara dichos movimientos. No obstante, un requisito legal introducido en 2011 obliga a los trabajadores a permanecer al menos un año con su primer empleador antes de marcharse.

107. La legislación que reglamenta el sector de la contratación privada también desempeña un papel fundamental a la hora de poner coto a los abusos en el propio proceso de contratación (como el cobro de tasas a los trabajadores, la documentación fraudulenta o los engaños sobre la naturaleza o las condiciones del empleo) y en el lugar de trabajo (incluida la sustitución de contratos, el impago de salarios y las deducciones salariales fraudulentas). Muchos Estados árabes han prohibido por ley a las agencias de contratación cobrar tasas a los trabajadores. En Kuwait, por ejemplo, el contrato ordinario obliga a toda persona que patrocina a un trabajador doméstico a correr con los gastos de viaje de éste y las tasas conexas de la agencia de contratación, y un decreto ministerial de 2010 prohíbe que los trabajadores domésticos remuneren de cualquier manera a las agencias. En Viet Nam, la Ley Contra la Trata de Personas, de 2011, obliga a las agencias de contratación a formalizar contratos de empleo por escrito con los trabajadores, que deben registrarse en la oficina local de administración del empleo. En Etiopía, el decreto núm. 632/2009 sobre servicios de intercambio de empleo, que prohíbe el cobro de tasas a los trabajadores, incluye una disposición importante, a saber que el contrato de empleo entre una agencia y un trabajador debe respetar la legislación de Etiopía y las condiciones que en él se estipulan no pueden ser menos favorables que las que se aplican a los trabajadores que realizan un trabajo idéntico en el país de destino.

108. Otro aspecto fundamental es la formulación y aplicación de unas políticas efectivas y equitativas para regir la migración laboral internacional¹¹. Reconociendo el derecho soberano de todas las naciones a determinar su política en materia de migración, se admite, no obstante, que unas políticas indebidamente restrictivas o complejas, tanto en los países de origen como en los de destino, pueden llevar a los migrantes potenciales y a los empleadores a buscar la manera de eludir las normativas, lo que podría impulsar la migración irregular, la trata y el trabajo forzoso. La Argentina, por ejemplo, ha adoptado una política abierta respecto de la inmigración procedente de los países del MERCOSUR y de otros Estados asociados. La Ley de Migraciones, de 2004, garantiza que los inmigrantes y sus familias, incluso en el supuesto de que carezcan de documentos, podrán acceder a las mismas condiciones en materia de protección y vivienda y disfrute de los mismos derechos que los nacionales, en particular en lo que respecta a los

¹⁰ La Comisión de Expertos ha señalado algunas de estas áreas, entre ellas: las restricciones a terminar una relación de empleo dando un preaviso razonable; la ausencia de autonomía en Oriente Medio de los trabajadores domésticos migrantes respecto de sus empleadores en virtud del sistema de patrocinio conocido como *kafala*; y las deficiencias de las normas y los mecanismos de vigilancia de la contratación de trabajadores migrantes por parte de actores privados. Ha solicitado a los gobiernos que adopten medidas para solucionar estas cuestiones.

¹¹ El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, de 2006, establece unos principios y directrices no vinculantes para un enfoque de la migración laboral basado en los derechos, incluidos los medios para la cooperación internacional, la protección de los trabajadores migrantes y la prevención de prácticas migratorias abusivas.

servicios sociales, los bienes públicos, la salud, la educación, la justicia, el trabajo, el empleo y la seguridad social. Además, entre 2004 y 2011, el programa *Patria Grande* permitió que más de un millón de migrantes regularizaran su situación. También pueden ser herramientas poderosas para prevenir los abusos simplificar los procedimientos y facilitar un acceso amplio a la información sobre los canales ordinarios de la migración, las vacantes de empleo en el extranjero y la manera de acceder a ellas.

109. En el lugar de trabajo, las inspecciones de trabajo desempeñan un papel clave en la prevención del trabajo forzoso y de la trata, si bien en muchos casos carecen de los recursos humanos y financieros y de la formación adecuadas para desarrollar plenamente su labor. Por su acceso al lugar de trabajo, los inspectores de trabajo están en una situación inmejorable para identificar los primeros indicios de situaciones que podrían degenerar en trabajo forzoso si no se toman medidas para corregirlas, y pueden sensibilizar, formar y asesorar a los empleadores para evitar que esto suceda¹². En España, por ejemplo, una Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social se encarga de proponer medidas y de evaluar la actuación de los servicios de inspección del trabajo, especialmente en lo relativo a las violaciones de la legislación laboral en la «economía irregular» y la explotación laboral resultante.

110. Además de las sanciones penales, algunos países han introducido sanciones económicas con fines disuasorios y para evitar que personas y empresas recurran al trabajo forzoso. Por ejemplo, el segundo Plan nacional para erradicar el trabajo forzoso del Brasil, adoptado en 2008, prevé medidas para prohibir que aquellas entidades que han sido descubiertas utilizando trabajo forzoso (tras el debido proceso administrativo) reciban préstamos de fuentes públicas o privadas o firmen contratos con organismos públicos.

111. En los Estados Unidos, la Ley de Transparencia en la Cadena de Suministro, adoptada por California en 2010 y que constituye una medida jurídica innovadora dirigida a las empresas, obliga a los grandes fabricantes y a los vendedores minoristas a revelar sus iniciativas para erradicar la esclavitud y la trata de personas de sus cadenas de suministro. La ley se suma así a las políticas estatales para educar a los consumidores «sobre cómo adquirir unos bienes producidos por empresas que gestionan de manera responsable sus cadenas de suministro» (artículo 2 (j)). Otra medida reciente adoptada en los Estados Unidos es el decreto ejecutivo núm. 13627, de 2012, destinado a prevenir la trata en los contratos federales y que obliga a revisar las directrices de adquisición federales para incluir prohibiciones sobre prácticas de contratación fraudulentas o engañosas, el cobro de tasas en concepto de contratación y la destrucción o la confiscación de los documentos de identidad personales. El decreto también obliga a determinados contratistas y subcontratistas federales que ofrecen servicios en el extranjero a mantener unos planes de cumplimiento para prevenir la trata de personas.

112. El Consejo de Derechos Humanos ha establecido un grupo de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales con el fin de promover la aplicación de los *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»*¹³. En dicho marco se expone claramente el deber

¹² La Comisión de Expertos ha recalcado que la acumulación de determinadas violaciones de la legislación laboral puede ser un indicio de trabajo forzoso. Tomadas conjuntamente, estas violaciones son constitutivas del delito de «trabajo forzoso». Véase el Estudio General de 2012, párrafo 321. Los inspectores de trabajo, en una actuación preventiva, pueden detectar violaciones individuales y tomar medidas, antes de que la situación se deteriore más y se convierta en trabajo forzoso. En casos extremos, pueden ordenar la clausura de la empresa. La inspección del trabajo se aborda con más detalle en el capítulo 7.

¹³ A/HRC/17/31.

del Estado de proteger de las violaciones de los derechos humanos cometidas por terceros, incluidas las empresas, la responsabilidad de las empresas en lo que respecta al respeto de los derechos humanos y la responsabilidad compartida para ofrecer a las víctimas unos recursos efectivos cuando se producen violaciones ¹⁴. Muchas empresas de todo el mundo han aprobado iniciativas de cumplimiento voluntarias que, si bien varían considerablemente entre sí, suelen incorporar los principios y derechos fundamentales en el trabajo y, en ocasiones, otros derechos laborales y normas medioambientales. Pese a que el examen de estas iniciativas escapa al alcance del presente informe, conviene señalar que se han formulado reservas al respecto. La responsabilidad social de las empresas no sustituye la obligación de todos los actores de respetar la legislación nacional y no puede reemplazar unos mecanismos de cumplimiento debidamente financiados y que se aplican de conformidad con lo establecido por la ley.

113. Los empleadores y las organizaciones que los representan han tomado medidas para prevenir el trabajo forzoso y las prácticas conexas. Pese a que los programas de sensibilización y de educación se dirigen mayoritariamente a los trabajadores, es evidente que los empleadores también pueden beneficiarse de éstos para ampliar sus conocimientos sobre la legislación vigente y los métodos de cumplimiento ¹⁵. Un ejemplo innovador de medida adoptada por los empleadores es el «Pacto nacional para la erradicación del trabajo esclavo», impulsado en 2005 por las grandes empresas del Brasil y en virtud del cual los signatarios se comprometen a llevar a cabo distintas acciones y, en particular, a dejar de hacer negocios en sus cadenas de valor con entidades incluidas en una lista pública por haber sometido a sus trabajadores a condiciones análogas a la esclavitud ¹⁶. Otras medidas incluyen la formalización de las relaciones de empleo entre productores y proveedores y el apoyo a la rehabilitación social de los trabajadores rescatados de situaciones análogas a la esclavitud.

114. Otro ejemplo lo encontramos en el sector de la contratación, en el que muchas asociaciones de agencias de contratación privadas han adoptado directrices o códigos voluntarios basados en los principios recogidos en el Convenio núm. 181. La Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT) ha adoptado un código de conducta que consta de diez principios, entre ellos que sus miembros no impondrán, ni directa o indirectamente, ni total o parcialmente, a las personas que buscan un empleo o a los trabajadores tasas o costos por todo servicio directamente relacionado con su colocación. En Viet Nam, la Asociación de Suministro de Mano de Obra (VAMAS) adoptó, en 2010, un código de conducta por el que se rigen las agencias que envían a trabajadores al extranjero, y posteriormente introdujo un sistema para evaluar a sus miembros en función de su grado de cumplimiento del código.

115. Ya se ha subrayado la importancia fundamental de una coordinación eficaz en relación con todas las medidas contra el trabajo forzoso y la trata, tanto dentro de los países como entre ellos ¹⁷. Una medida bastante extendida para prevenir la trata y la

¹⁴ La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en 1977 y modificada en 2000 y 2006, incluye orientaciones pertinentes, entre otras, sobre salarios, prestaciones y condiciones de trabajo (párrafos 33-35) y las relaciones de trabajo, en particular los procedimientos de reclamación (párrafos 41-59).

¹⁵ La OIT ha elaborado materiales de información sobre trabajo forzoso para empleadores, que se han distribuido ampliamente. Véase OIT (2008): *Lucha contra el trabajo forzoso: manual para empleadores y empresas* (próximamente, se publicará una edición revisada).

¹⁶ En el capítulo 7 se ofrece más información sobre el registro público del Brasil (o «lista sucia»).

¹⁷ Véase el capítulo 3 para una discusión sobre los organismos de coordinación nacional interministeriales e interinstitucionales.

explotación de los trabajadores migrantes es la firma de memorandos de entendimiento bilaterales entre los países de origen y los de destino. El Sistema de Permisos de Empleo (EPS) de la República de Corea funciona exclusivamente a través de agencias de empleo públicas. En virtud de este sistema, se han firmado memorandos de entendimiento con varios países de origen de Asia que garantizan que los migrantes extranjeros reciben el mismo salario y gozan de las mismas prestaciones y derechos laborales que los trabajadores coreanos. En 2013, los Gobiernos de Filipinas y Arabia Saudita firmaron un acuerdo relativo a la contratación y el empleo de trabajadores domésticos filipinos que incluye disposiciones sobre los salarios y las condiciones de trabajo, la creación de una línea de atención telefónica gratuita y de procedimientos de resolución de conflictos y la agilización de la tramitación de visados de salida.

116. También es necesario que, a escala nacional los distintos departamentos encargados de los diferentes aspectos de la prevención cooperen entre sí ¹⁸, así como con las zonas de origen y de destino de los trabajadores migrantes internos. En la India, por ejemplo, dos memorandos de entendimiento firmados entre algunos estados de origen y de destino y el Ministerio del Trabajo federal establecen claramente las funciones y las responsabilidades en lo que respecta a la protección de los trabajadores que migran de un estado a otro dentro del país, y sientan las bases para la aplicación de planes de acción regionales y para la cooperación en el seno del Estado.

Medidas basadas en el consumidor

117. Los enfoques basados en el consumidor incluyen el etiquetado ético y otras medidas, entre ellas campañas de publicidad y de sensibilización de la población/los consumidores, para fomentar la adquisición de productos «libres de explotación». Los medios de comunicación de masas desempeñan un papel importante en este sentido, y cada vez son más numerosos los grandes operadores de radiodifusión y los medios impresos y en línea nacionales e internacionales que se hacen eco del tema de la esclavitud para educar a la población y exponer casos de malas prácticas.

118. Un ejemplo de enfoque integrado para la mejora de las condiciones de trabajo de los granjeros, que incluye medidas dirigidas al consumidor, lo encontramos en el Programa por una alimentación justa, una iniciativa de la Coalición de Trabajadores Immokalee, una organización comunitaria de Florida (Estados Unidos). El programa ha logrado no sólo un aumento salarial para los recolectores de tomates, inmigrantes en su mayoría, que se apoya en una prima sobre el precio que abonan los compradores corporativos de tomates de Florida, sino también que se aplique en toda la industria del tomate de Florida un código de conducta basado en los derechos humanos. Los grupos de la sociedad civil han presionado a los vendedores minoristas para que adquieran sus tomates exclusivamente a través del Programa.

119. La explotación sexual con fines comerciales ha sido objeto de un gran número de campañas para desalentar la demanda de servicios sexuales que podrían impulsar la trata de personas. Entre los ejemplos figura Bulgaria, donde se ha tipificado como delito el uso de servicios de víctimas de la trata y se ha llevado a cabo una campaña de información dirigida a usuarios de servicios sexuales. En Georgia también se ha modificado el Código Penal para tipificar como delito el uso con conocimiento de causa de los servicios de una víctima de la trata de personas (artículo 143, 3)). Actualmente, las

¹⁸ El primero de estos Memorandos de Entendimiento lo firmaron los estados de Odisha y Andhra Pradesh y el Ministerio Federal de Trabajo y Empleo en 2012; el segundo, entre los estados de Uttar Pradesh, Jharkhand, Bihar y Chhattisgarh y el Ministerio Federal de Trabajo y Empleo, se firmó a principios de 2013.

autoridades recurren a anuncios públicos y a programas de televisión para alertar a los usuarios potenciales de estos servicios, tanto con fines sexuales como laborales.

120. Entre los escasísimos ejemplos de iniciativas orientadas a la demanda fuera de la industria del sexo, el Gobierno de los Países Bajos ha puesto en marcha una amplia campaña de sensibilización sobre los riesgos de la explotación laboral, incluida la distribución generalizada de un folleto en 14 idiomas con información sobre indicios reveladores de explotación laboral y los derechos que asisten a las víctimas. En Portugal, el Gobierno ha fomentado una campaña de sensibilización en una población del norte del país para evitar la explotación de trabajadores agrícolas de Rumania.

Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación

121. Existen muchos ejemplos de medidas preventivas a nivel nacional contra el trabajo forzoso y la trata de personas. No obstante, por lo general no existen enfoques verdaderamente integrados que apunten a toda la gama de factores causales. Más bien, se observan respuestas parciales que abordan aspectos individuales de la vulnerabilidad del trabajador o de la «demanda». El potencial de los sistemas de administración e inspección del trabajo en el ámbito de la prevención suele estar infrautilizado. Además, no se presta la debida atención al papel fundamental de los empleadores, las empresas y los sindicatos a la hora de prevenir el trabajo forzoso y la trata de personas. Existe otra laguna en la aplicación: la falta de una evaluación rigurosa del seguimiento y del impacto de las distintas medidas preventivas adoptadas.

122. Con todo, muchos de los ejemplos de actuaciones que aquí se han recogido son relativamente recientes, hecho que indica que se está prestando cada vez más atención a las medidas para prevenir el trabajo forzoso. Asimismo, las medidas empiezan a ir más allá de la sensibilización de los trabajadores vulnerables para incorporar enfoques más novedosos que se ocupan de factores causales más amplios, como la impunidad de los responsables del trabajo forzoso, una protección legislativa inadecuada y las lagunas en la coordinación y en la conducta de los consumidores.

123. El presente análisis muestra que las estrategias de prevención deben abordar, a través de un marco de políticas coherente, una amplia gama de cuestiones sistémicas y estructurales que, conjuntamente, crean un entorno en el que el trabajo forzoso y las prácticas conexas aparecen y persisten. En consecuencia, el objetivo de la prevención y de la eliminación del trabajo forzoso debe incorporarse a diferentes líneas de la política gubernamental (entre otras, el empleo, la protección social, la reducción de la pobreza, la migración y las relaciones empresariales), además de ser objeto de leyes nacionales, políticas o planes de acción específicos.

124. Se plantea, por lo tanto, una oportunidad para, a través de un nuevo instrumento o instrumentos, ofrecer a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales normas y orientaciones concretas sobre medidas para una estrategia integral de prevención contra el trabajo forzoso, que podría incluir medidas para reducir la vulnerabilidad de los trabajadores al trabajo forzoso y corregir asimismo otras esferas importantes a través de un enfoque integrado que aborde los distintos factores que pueden contribuir a la existencia del trabajo forzoso.

Capítulo 5

Protección

Marco jurídico internacional

125. En el contexto del presente informe, por *protección* se entienden las medidas de asistencia directa, las protecciones jurídicas y el apoyo social y económico a largo plazo prestado a las víctimas del trabajo forzoso. Las medidas de protección integral permiten a las víctimas recuperarse de los efectos materiales y psicológicos de su sometimiento al trabajo forzoso, prevenir un nuevo riesgo de victimización y alentar su voluntad de participar en los procedimientos legales contra sus explotadores. Estas medidas pueden crear un círculo virtuoso constituido por una mejor identificación de las víctimas, menores riesgos de victimización, tasas más altas de enjuiciamiento y, por consiguiente, menos casos de trabajo forzoso. La ausencia de una protección sólida desalienta a las víctimas a recurrir a las autoridades en busca de asistencia, a menudo porque temen por su seguridad personal y por la de sus familiares. Ha surgido un consenso internacional en torno a la necesidad de aplicar a la protección un enfoque basado en los derechos y centrado en las víctimas.

126. El Convenio núm. 29 no contiene disposiciones específicas sobre la protección de las víctimas del trabajo forzoso. Sin embargo, la Comisión de Expertos de la OIT ha destacado que este requisito está implícito, ya que las medidas de protección son esenciales para impedir que las víctimas recaigan en una situación de vulnerabilidad en la que sería probable que fuesen explotadas una vez más ¹. Por ejemplo, la Comisión de Expertos ha señalado que la prohibición del trabajo en servidumbre debe ir acompañada por medidas de asistencia económica para asegurar que los trabajadores liberados no recaigan en una situación de servidumbre ². También ha hecho hincapié en que todas las víctimas del trabajo forzoso deben, independientemente de su condición jurídica en el territorio nacional, recibir una protección adecuada para estar en condiciones de hacer valer sus derechos ³. El Convenio núm. 182 establece que los Estados deberán tomar medidas efectivas con el fin de prestar asistencia directa para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social, y para asegurar su acceso a la enseñanza básica gratuita (artículo 7).

¹ Véanse Estudio General de 2012, párrafo 325 y Estudio General de 2007, párrafo 83.

² Véase Estudio General de 2007, párrafo 71.

³ Véase Estudio General de 2012, párrafo 325. Las medidas de asistencia a las víctimas pueden comprender asimismo: el otorgamiento de permisos temporales de residencia (por ejemplo, Chile – CEACR, solicitud directa, 2012); servicios de asistencia en misiones diplomáticas en el extranjero para proteger a los trabajadores y sus derechos en los países de destino (por ejemplo, Indonesia – CEACR, observación, 2012); y el suministro de alojamiento, comida, ropa, orientación, servicios médicos y seguridad (por ejemplo, Zambia – CEACR, observación, 2013).

127. La parte II del Protocolo contra la trata de personas contiene disposiciones sobre la protección de las víctimas que en su mayor parte no tienen carácter vinculante o están redactadas en un lenguaje restrictivo. Por ejemplo, se establece que cada Estado parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas «cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno». Otras disposiciones restrictivas señalan que se proporcionará a las víctimas información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes y asistencia encaminada a permitir que sus opiniones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes; que se protegerá la seguridad física de las víctimas; y que se facilitará, sin demora indebida, la repatriación de las víctimas teniendo debidamente en cuenta su seguridad, y preferentemente de forma voluntaria. En lo relativo a la asistencia a las víctimas, el Protocolo estipula que cada Estado parte «considerará la posibilidad» de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso mediante el suministro de alojamiento, asesoramiento e información, asistencia médica, psicológica y material, y oportunidades de empleo, educación y capacitación. Además, cada Estado parte «considerará la posibilidad» de adoptar medidas que permitan a las víctimas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda. El Protocolo no ofrece orientaciones acerca de las medidas concretas de protección para los niños, aunque es preciso tener en cuenta sus necesidades especiales (artículos 6, 7 y 8).

128. Los instrumentos regionales contra la trata imponen en general requisitos más concretos y vinculantes en lo relativo a la protección de las víctimas⁴. Los instrumentos internacionales no vinculantes, como los Principios y Directrices recomendados del ACNUDH y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (los «Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos»), aprobada en 1985, proporcionan orientaciones pormenorizadas sobre la protección de las víctimas.

129. Entre los principios básicos descritos en estos instrumentos regionales y no vinculantes figura la identificación oportuna de las víctimas como un primer paso necesario porque, de otro modo, es probable que se les sigan denegando sus derechos y que se vean expuestas a una explotación continua⁵. Se deberá proporcionar a las víctimas una protección inmediata y la asistencia material, médica, psicológica y social necesaria⁶. No serán procesadas ni castigadas por delitos cometidos como consecuencia directa de su situación como personas víctimas de trata⁷, y se tomarán en consideración

⁴ Véanse, en particular, el Convenio europeo contra la trata y la Directiva de la UE contra la trata. La Convención de la SAARC impone varias obligaciones a los Estados en relación con la protección y asistencia de mujeres y niños víctimas de trata con fines de prostitución, incluido el establecimiento de refugios para la rehabilitación de las víctimas y el suministro de asesoramiento jurídico, orientación, formación en el empleo y atención de salud (artículo IX, 2) y 3)).

⁵ El Convenio europeo contra la trata prevé que cada Estado parte adoptará las medidas legislativas necesarias para identificar a las víctimas y para asegurarse de que personas formadas colaboren en el procedimiento (artículo 10). Véase también los Principios y Directrices recomendados del ACNUDH, Directriz 2.

⁶ Véase, por ejemplo, los *Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos*, párrafo 14.

⁷ En el contexto de la trata, en los Principios y Directrices recomendados del ACNUDH se señala que: «Las víctimas de la trata de personas no serán detenidas, acusadas ni procesadas por haber entrado o residir ilegalmente en los países de tránsito y destino ni por haber participado en actividades ilícitas en la medida en que esa participación sea consecuencia directa de su situación de tales» (Principio 7). Véanse también el Convenio europeo contra la trata (artículo 26) y la Directiva de la UE contra la trata (artículo 8). En los instrumentos internacionales y regionales existentes se prevé únicamente que no se sancionará a las víctimas de la trata de personas, mientras que el principio debería aplicarse también a las víctimas del trabajo forzoso que pueden no haber sido objeto de trata, según se define el término en el Protocolo contra la trata de personas.

las necesidades especiales de los niños y de los trabajadores migrantes. En las medidas de protección para los niños se tendrá en cuenta su interés superior y la presunción de la edad, la designación de un tutor y el acceso a la educación ⁸. Las medidas para los trabajadores migrantes podrían abarcar permisos de residencia y trabajo, plazos de reflexión y restablecimiento y la facilitación de una repatriación segura y preferentemente de forma voluntaria ⁹. Se consultará a las víctimas, incluidos los niños, sobre sus necesidades de protección ¹⁰ y la asistencia no quedará subordinada a la voluntad de la víctima de cooperar con las autoridades ¹¹.

130. En la Reunión de Expertos de febrero de 2013 se hizo hincapié tanto en la necesidad de adoptar medidas apropiadas para proteger a todas las víctimas y presuntas víctimas del trabajo forzoso, hayan sido o no objeto de trata, como en la necesidad de mejorar la identificación de las víctimas. Se señaló asimismo que las medidas de protección de las víctimas pueden tener un efecto favorable en el enjuiciamiento de los responsables.

Legislación y práctica nacionales

Identificación de las víctimas

131. La identificación exacta y oportuna de las víctimas es una condición indispensable para su protección que, de no cumplirse, les impide superar las condiciones de explotación o las expone a ser tratadas más como delincuentes que como víctimas y, por ende, a ser perseguidas, deportadas o detenidas por delitos cometidos como resultado de la situación de trabajo forzoso en que se han visto. Muchos factores confluyen para dificultar la identificación de las víctimas. Por ejemplo, es probable que los empleadores oculten a los trabajadores en situación ilegal o irregular, que las víctimas teman ser descubiertas y deportadas y que los lugares de trabajo estén en sitios alejados o disimulados. Aun después de que se haya localizado a las posibles víctimas y que ellas estén dispuestas a hablar, es necesario sondearlas con cautela para conocer perfectamente su situación y determinar si son objeto de coacción o abuso en forma directa o indirecta.

132. Los datos recabados a nivel mundial sugieren que no se llega a identificar a la mayoría de las víctimas del trabajo forzoso. Los datos de la UNODC sobre la trata de personas, por ejemplo, indican que, entre 2007 y 2010, sólo se detectó a 43 000 víctimas de ese delito en todo el mundo y que apenas un tercio de ese total lo eran con fines de explotación laboral ¹². En comparación con la estimación de la OIT de 20,9 millones de

⁸ Por ejemplo, la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores establece que los Estados parte se comprometen a «asegurar la protección del menor en consideración a su interés superior» (artículo 1, a)), y el Convenio europeo contra la trata señala expresamente que en caso de incertidumbre en cuanto a la edad de la víctima, y cuando existan razones para creer que se trata de un menor, se presumirá que es un menor y se le aplicarán medidas de protección especiales (artículo 10, 3)).

⁹ Por ejemplo, con arreglo al Convenio europeo contra la trata, cada Estado parte preverá un plazo de restablecimiento y reflexión de al menos 30 días (artículo 13).

¹⁰ El Convenio europeo contra la trata requiere que los servicios se presten sobre una base consensual e informada (artículo 12, 7)); véase también la Directiva de la UE contra la trata (artículo 21). Conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), los Estados parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño (artículo 12).

¹¹ Véase Guía Legislativa de la UNODC, párrafo 62; Principios y Directrices recomendados del ACNUDH, Principio 8; Convenio europeo contra la trata, artículo 12, 6).

¹² UNODC (2012): *Global report on trafficking in persons*, Viena, pág. 25.

víctimas del trabajo forzoso en todo el mundo, es evidente que esa cifra no representa más una pequeña fracción.

133. Los primeros en establecer contacto con las víctimas pueden ser diversos actores, como la policía, los inspectores del trabajo, los sindicatos, los trabajadores de la salud, el personal de las embajadas y las organizaciones no gubernamentales. La participación de estos actores en la identificación y posterior remisión de las víctimas a los servicios de protección varía de acuerdo al país. El servicio de inspección del trabajo puede desempeñar un papel importante en la identificación de las víctimas, y algunos países, como el Brasil, España y el Perú, han establecido grupos especiales de inspección del trabajo contra el trabajo forzoso ¹³. Con arreglo a las leyes sobre el trabajo en régimen de servidumbre de la India y el Pakistán, la responsabilidad de detectar a los trabajadores en servidumbre y asegurar su rehabilitación efectiva recae ante todo en los magistrados de distrito y los comités de vigilancia de distrito.

134. Otro buen punto de contacto inicial pueden ser las líneas telefónicas especiales por la posibilidad de que sus operadores remitan a las víctimas a los prestadores de asistencia. Ese tipo de líneas telefónicas existe en la mayoría de los países examinados a los efectos del presente informe, y su funcionamiento está a cargo ya sea del gobierno o de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, en muchos casos no están disponibles las 24 horas y en su mayoría no cuentan con intérpretes, lo que dificulta su uso por parte de las víctimas. Además, muchos de esos servicios están específicamente dirigidos a las mujeres víctimas de trata o de violencia, con lo que se reducen las probabilidades de que otras víctimas accedan a ellos.

135. Hace falta proporcionar formación y orientación al personal encargado de la aplicación de la ley, incluidos los inspectores del trabajo, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores interesados a fin de que puedan evaluar si un trabajador o un grupo de trabajadores se encuentra en situación de trabajo forzoso. Varios países, como Bélgica y los Estados Unidos, han elaborado y difundido listas de indicadores que ayuden al personal de primera línea a llevar a cabo esta evaluación ¹⁴. Una vez que se ha identificado a las víctimas, es necesario remitirlas a las organizaciones que prestan asistencia especializada. Algunos países han instituido mecanismos nacionales de referencia para facilitar el acceso de la víctima a los servicios de protección y han establecido una relación de cooperación entre los actores estatales y no estatales. Creados originalmente en el contexto europeo, ahora existen mecanismos nacionales de referencia en otras regiones. En el Brasil, las familias y las personas que han sufrido violación de sus derechos, incluso por trabajo forzoso, son remitidas al Centro de Referencia Especializada en Asistencia Social (CREAS), donde se ofrece una variedad de servicios sociales y prestaciones. En Croacia y la República de Moldova, el funcionamiento de los mecanismos nacionales de referencia está a cargo de equipos móviles pluridisciplinarios integrados por fuerzas del orden, organizaciones no gubernamentales y proveedores de atención que colaboran en la identificación de las víctimas de trata. La Estrategia de la Unión Europea contra la Trata de Personas, 2012-2016, promueve los mecanismos transnacionales de referencia para facilitar las

¹³ En el capítulo 7 se examina en mayor detalle el papel de los inspectores del trabajo.

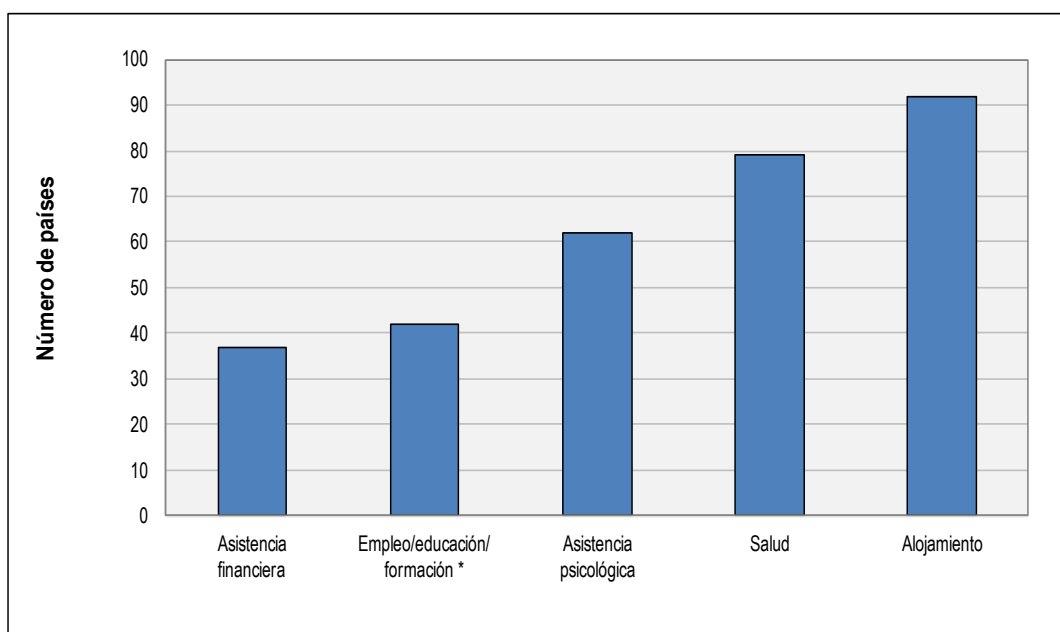
¹⁴ Los indicadores son señales que apuntan a la posible existencia de trabajo forzoso y/o de trata. El Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos, por ejemplo, ha elaborado indicadores de trata de personas y los ha reunido en una lista de preguntas para comprobar si la persona está en posesión de sus documentos de identidad o de viaje, si está en libertad de establecer contacto con sus amigos o familiares, si ha sido contratada con un fin y obligada a realizar un trabajo diferente o si ha recibido amenazas de deportación. La OIT ha elaborado y difundido un folleto sobre los indicadores de trabajo forzoso.

tareas de identificación, referencia y prestación de asistencia a las víctimas a nivel transfronterizo. Estos sistemas se han sometido a prueba en Europa Sudoriental.

Medidas de asistencia directa

136. No todos los países incorporan medidas específicas de protección en su legislación interna. Lo más común es que esas medidas estén estipuladas en planes de acción/programas nacionales y que en general se apliquen a personas identificadas como víctimas de trata. La asistencia directa se presta de diferentes maneras, ya sea por conducto de autoridades públicas o de organizaciones no gubernamentales respaldadas por fondos públicos o donaciones privadas.

Medidas de asistencia directa para las víctimas



* En la mayoría de los países se imparte educación a los niños víctimas de trata, y en pocos se ofrecen estos servicios a los adultos.

Fuente: Base de datos de la OIT.

137. La mayoría de los países examinados a los efectos del presente informe prestan asistencia básica, como alojamiento temporal y tratamiento médico, y muchos exigen que las fuerzas del orden informen a las víctimas sobre sus derechos, opciones y obligaciones en un idioma que puedan entender. Son relativamente pocos los países que ofrecen un conjunto de medidas integrales de asistencia, como orientación psicológica o servicios relacionados con el empleo para asegurar la reintegración a largo plazo de las víctimas, por ejemplo, mediante el suministro de ayuda material (en efectivo o en especie) o empleo, educación o formación profesional. En caso de haberlos, esos servicios están dirigidos principalmente a los niños víctimas de trata.

138. En el Brasil, las personas liberadas de condiciones de trabajo forzoso reciben prestaciones de desempleo (el salario mínimo oficial) durante tres meses y tienen acceso al plan de transferencias en efectivo *Bolsa Escola* y a un programa de alfabetización. En Mato Grosso, el Ministerio de Trabajo contribuye a la reintegración económica de las víctimas rescatadas o potenciales mediante cursos de formación profesional y el establecimiento de alianzas con empresas locales. En el Estado Plurinacional de Bolivia, se adoptan medidas para que los guaraníes que han sido liberados de una situación de servidumbre en granjas de zonas remotas en la región del Chaco tengan condiciones de

vida adecuadas, incluso mediante la distribución de tierras en ciertos casos. En Nepal, se han organizado programas de formación profesional y cursos conexos que permitan a los *kamaiyas* (trabajadores en régimen de servidumbre) liberados establecer microempresas y otras actividades generadoras de ingresos. En la India, cada víctima sometida a servidumbre que haya sido identificada y liberada tiene derecho a recibir, con arreglo al plan de patrocinio centralizado, un subsidio de rehabilitación de 20 000 rupias (aproximadamente 363 dólares de los Estados Unidos), cuyo costo comparten el gobierno federal y los gobiernos estatales.

139. Cuando las medidas están dirigidas a las víctimas de la trata, lo más frecuente es que sólo las mujeres y las niñas tengan acceso a ellas, lo que tal vez sea apropiado en vista de sus necesidades especiales de protección. Aunque la mayor parte de las reglamentaciones nacionales no se aplican únicamente a las mujeres y los niños, en la práctica son muy pocos los servicios que se ofrecen a los hombres adultos. Los niños también suelen tener menos acceso a los servicios especializados que las niñas. En general, sólo existen albergues para las víctimas objeto de trata con fines de explotación sexual. Dado que, en muchos casos, es a través de esos albergues como se proporcionan otras formas de ayuda, el efecto que puede tener esta situación es restringir el acceso de otras víctimas del trabajo forzoso a la asistencia. Hay algunas excepciones. Por ejemplo, Israel, los Países Bajos y Tailandia han creado otros albergues separados para hombres adultos que hayan sido víctimas de trata, mientras que Ucrania permite el acceso de hombres a algunos de los servicios prestados en sus albergues para mujeres. Otros países, como Armenia, República Checa, Croacia, Dinamarca, Lituania, y Rumania, ofrecen alojamiento según las necesidades a hombres adultos víctimas de trata, aunque sin la misma variedad de medidas de asistencia prestadas en los albergues para mujeres.

Medidas de seguridad y privacidad

140. Alrededor de la mitad de los países objeto de estudio cuentan con programas de protección de testigos o con otras medidas de protección de la identidad personal y la integridad física, cuyo objetivo principal son las víctimas de la trata. Algunos países ofrecen los tres tipos de protección, pero en pocos quedan comprendidas de forma explícita las víctimas del trabajo forzoso que no han sido objeto de trata. La medida más común es la protección de la identidad, seguida de la protección física. Algunos países, como Bulgaria, Chipre, Estonia y Filipinas, han promulgado leyes por las que se establecen programas de protección de testigos para las víctimas de la trata de personas. Sin embargo, los datos disponibles sugieren que muy pocas víctimas recurren a esos programas en la práctica, y que muchas carecen de información suficiente sobre sus derechos respecto de los mecanismos de seguridad y protección.

141. Es importante aplicar medidas específicas de protección para salvaguardar la integridad de las víctimas y los testigos durante los juicios. En algunos países, como Burkina Faso y Tailandia, se exime a las víctimas de acudir en persona al tribunal. En otros pueden prestar declaración por vídeo (como en el caso de Azerbaiyán e Israel), o incluso por escrito (Eslovenia y Malasia). De acuerdo con las leyes contra la trata de personas vigentes en otros países, como Irlanda, Kenya y Tailandia, es delito difundir información que pueda revelar la identidad de una víctima. Otra opción para proteger a las víctimas es el examen de testigos a puerta cerrada que se practica, por ejemplo, en Irlanda y Viet Nam.

142. Es posible que los familiares de las víctimas también necesiten protección, aunque rara vez se les proporciona. Portugal incorpora en su programa de protección de testigos a toda persona en peligro, quedando así comprendidos los parientes y demás personas en estrecho contacto con los testigos. Las medidas de seguridad y protección de víctimas y

testigos suelen aplicarse únicamente antes del juicio y en el transcurso de éste, y sólo en ciertos casos después del juicio. En Austria y Tailandia, por ejemplo, la legislación prevé la protección de las víctimas no sólo en la etapa posterior al juicio, sino también cuando están de regreso en sus países de residencia.

Exención de enjuiciamiento y de sanción por delitos relacionados con la condición jurídica

143. No se deberá detener, enjuiciar o imponer sanciones a las víctimas del trabajo forzoso y de la trata por delitos causados por su victimización o directamente vinculados a esa situación ¹⁵. La exención de enjuiciamiento alienta a las víctimas a cooperar con las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, facilitando así el enjuiciamiento efectivo de los responsables. Los sistemas jurídicos de la mayoría de los Estados reconocen el principio de «bajo coacción» que las personas pueden reivindicar como defensa de que se vieron obligadas a cometer el delito en cuestión. Puede que una defensa basada en ese principio no impida el enjuiciamiento en primera instancia, pero es posible que el resultado sea una sentencia absolutoria o una reducción de la condena. En algunos países existen cláusulas específicas sobre la no penalización. En tales casos, se aplican por lo general a delitos de inmigración cometidos por víctimas de la trata. La práctica de los Estados dista mucho de ser sistemática, incluso en Europa, donde se aplica la disposición de no sanción del Convenio europeo contra la trata.

144. El trabajo forzoso puede entrañar una amplia variedad de delitos cometidos por las víctimas de manera involuntaria. Además de los delitos de inmigración, como entrada, residencia o trabajo irregulares, puede tratarse también de falso testimonio, robo, prostitución o mendicidad (donde se penalizan estas actividades), tráfico de drogas, cultivo de drogas y otras actividades ilegales. Reconociendo esta realidad, algunos países, como la Argentina, Azerbaiyán, Estados Unidos, Guinea-Bissau, Liberia, Nigeria y Polonia, han adoptado una lista abierta y no exclusiva de delitos cometidos por víctimas de la trata de personas que están exentos de sanciones. Por ejemplo, el artículo 37 de la Ley de Ejecución y Administración con miras a la Prohibición de la Trata de Personas, de 2003, de Nigeria dispone que «si las circunstancias lo justifican, las víctimas de la trata de personas no serán detenidas, encarceladas o procesadas por delitos relacionados con su situación de víctimas de la trata, como la falta de un permiso válido de residencia o el uso de documentos de viaje u otros documentos falsos».

Protección especial para los niños

145. Los niños menores de 18 años representan una cuarta parte del total de las víctimas del trabajo forzoso y para ellos se necesitan medidas especiales de protección. Al considerar todas las medidas descritas en este capítulo hay que tener presente la vulnerabilidad específica de los niños y su interés superior. Los mecanismos nacionales de referencia y otras directrices pertinentes deben contener disposiciones sobre una conducta que tenga en cuenta la niñez. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago, la Ley de Lucha contra la Trata de Personas, de 2011, prescribe que la Unidad de Lucha contra la Trata sustentará la asistencia en «el interés superior del niño» y que consultará a la Autoridad de Protección de la Infancia a fin de aplicar medidas especiales de protección para los niños, incluida la prestación de servicios de salud mental y física adaptados a

¹⁵ A este respecto, el Representante Especial y Coordinador de la Lucha contra la Trata de Personas de la OSCE ha hecho hincapié en que el ámbito de aplicación de las disposiciones sobre la exención de enjuiciamiento no debería limitarse a la concesión de inmunidad contra una sentencia condenatoria a las víctimas de la trata de personas, sino también de inmunidad judicial y contra la detención. OSCE (2013): *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking* (SEC.GAL/73/13).

sus necesidades (artículo 44). En otros países, las disposiciones aplicables en concreto a los niños prevén, entre otras cosas, reducir al mínimo las entrevistas, utilizar técnicas de entrevista que tengan en cuenta a los niños y, en caso necesario, designar a un tutor.

146. La presunción de que la víctima es un menor resulta crucial en caso de incertidumbre en cuanto a su edad y de falta de documentos de identidad. En tales circunstancias, los Estados pueden recurrir a evaluaciones psicológicas o de desarrollo para estimar su edad. Si sólo los menores víctimas de trata disponen de ciertas medidas de protección, como el derecho a permanecer en el país, una estimación errónea puede vulnerar el derecho del menor a tener acceso a esas medidas. Reconociendo la dificultad de estimar con exactitud la edad de los menores, ciertos países, como los Estados Unidos y Finlandia, aceptan la estimación más baja siempre que los procedimientos para determinar la edad contemplen una variedad de edades posibles.

147. Los niños tienen derecho a recibir la misma asistencia que los adultos víctimas de trabajo forzoso, aunque adaptada a sus necesidades. Por ejemplo, en Indonesia, los Países Bajos y el Senegal hay albergues especiales para niños. Además, puede que en algunos de esos albergues se ofrezca a las víctimas menores de edad acceso a servicios educativos temporales, como sucede en Zambia. En otros países, como Bulgaria y Dinamarca, los niños pueden asistir a las escuelas locales.

148. Los menores migrantes víctimas de trabajo forzoso requieren de salvaguardias especiales, en particular si son menores no acompañados y/o en situación migratoria irregular. Italia, por ejemplo, extiende permisos de residencia a todos los menores de edad víctimas de trabajo forzoso hasta que cumplen 18 años. El hecho de tener en cuenta el interés superior y las preferencias del niño puede significar que los menores víctimas de trata sean rehabilitados en el país de destino si, por ejemplo, la situación en su lugar de origen contribuyó a que fueran objeto de ese delito. En Suecia, los servicios sociales investigan si los menores no acompañados deben reunirse con sus progenitores o permanecer con tutores legales en Suecia.

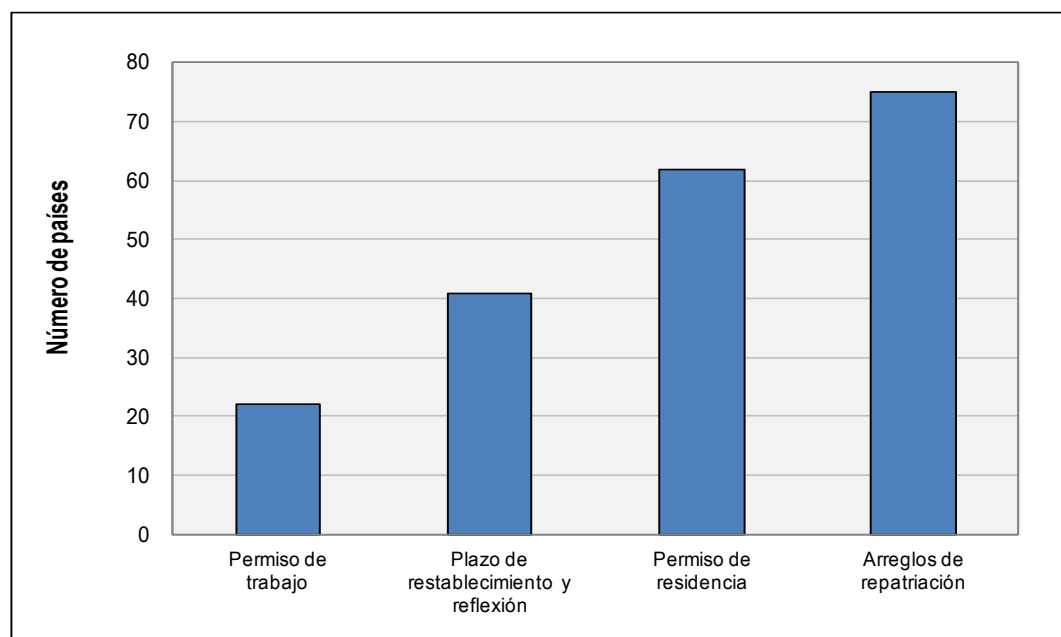
149. En el caso de la repatriación de los menores a su país de residencia, la cooperación transfronteriza es un factor de particular importancia para asegurar su bienestar. Un ejemplo es la cooperación entre los Emiratos Árabes Unidos y Qatar con Bangladesh, Mauritania, Pakistán y Sudán para repatriar a los niños que hayan sido víctimas de trata para ocuparlos como jinetes de camellos. Luego de que se realizaran evaluaciones individuales, los niños lograron reintegrarse a sus comunidades donde comités de atención comunitaria se encargaban de asegurar un entorno social favorable ¹⁶.

Protección especial para trabajadores migrantes

150. Casi la mitad de todas las víctimas de trabajo forzoso han migrado, bien sea internacionalmente o dentro de su país, antes de caer en una situación de explotación. Los trabajadores migrantes, en especial aquellos con una condición migratoria irregular, aunque también los poseedores de un visado temporal de residencia, enfrentan dificultades particulares para tener acceso a la justicia y a los servicios previstos para las víctimas. Es posible que los migrantes internos también tengan problemas para acceder a los servicios sociales si el derecho a estos depende de la residencia en el lugar de origen.

¹⁶ OIT (2013): *Tricked and trapped: Human trafficking in the Middle East*, Ginebra, pág. 114.

Disposiciones especiales de protección para los migrantes víctimas



Fuente: Base de datos de la OIT.

151. Aproximadamente la mitad de los países examinados a efectos del presente informe expiden permisos de residencia de carácter temporal o a largo plazo a las personas víctimas de trata, y en menor grado de trabajo forzoso, de manera que puedan permanecer en el país (por ejemplo, Burkina Faso, Chile y Lesotho). En una minoría de países, en su mayor parte de la Unión Europea, se prevén plazos de restablecimiento y reflexión para las víctimas. Sin embargo, son muy contados los países, entre ellos Austria, Costa Rica, Kenya y Portugal, que extienden a las víctimas extranjeras permisos de trabajo contribuyendo así a su recuperación económica. El visado T expedido en los Estados Unidos a las víctimas de trata de personas es válido por cuatro años, período en el que los titulares del visado también pueden trabajar legalmente en el país.

152. Sin embargo, en una gran mayoría de países está prevista la repatriación de las víctimas extranjeras. Si bien la repatriación asistida puede ser parte integrante de la protección de las víctimas, lo ideal sería que fuese voluntaria. Con todo, si no se les ofrece una alternativa real a la repatriación, resulta difícil determinar si en efecto puede ser voluntaria. En Guinea-Bissau, el artículo 28, 1) de la Ley núm. 12/2011 sobre la Trata de Personas establece que, antes de proceder a la repatriación de una víctima, es preciso garantizar su seguridad, así como la ausencia del riesgo de que recaiga en una situación de trata. En Zambia, conforme a la Ley contra la Trata de Seres Humanos, de 2008, las autoridades tendrán debidamente en cuenta la existencia de servicios adecuados de atención para los niños víctimas antes de que puedan ser devueltos a sus países. La ayuda de socorro a la inmigración suele prestarse únicamente a las personas identificadas como víctimas de trata, salvo en el caso de Italia, que la ofrece a todas las víctimas de explotación en virtud del artículo 18 del decreto legislativo núm. 286/1998 relativo a la inmigración.

153. En la mayor parte de los países, la expedición de permisos de residencia está supeditada a la cooperación de la víctima con los encargados de hacer cumplir la ley. En algunos, como el Canadá, Croacia, Israel y Portugal, también se proporcionan esos permisos según las circunstancias personales de la víctima, su vulnerabilidad y seguridad, u otras consideraciones.

154. Los países de origen o de residencia habitual de las víctimas también pueden adoptar medidas adicionales de protección y asistencia en favor de sus ciudadanos o residentes en situación de trabajo forzoso en el extranjero. Países como la Argentina, Croacia, Indonesia y Qatar brindan esa protección a sus ciudadanos que se han convertido en víctimas del trabajo forzoso en otro país. Esos servicios pueden abarcar información y asistencia a efectos de repatriación, asesoramiento jurídico para la recuperación de los salarios no pagados o medidas de asistencia directa, incluido el acceso a albergues.

Consulta con las víctimas y no condicionalidad

155. Según un enfoque centrado en las víctimas, es preciso consultar a las víctimas de trabajo forzoso acerca de sus necesidades y preferencias de protección. Esto se aplica por igual a los adultos y a los niños, aunque se ha de prestar especial atención a los migrantes víctimas cuando está en curso la valoración de sus opciones de ayuda de socorro a la inmigración.

156. Sin embargo, hay muchos casos en que mujeres y niños víctimas de trata se ven obligados, en contra de su voluntad, a trasladarse a albergues de los que a veces no pueden salir sin autorización o solos. En algunas ocasiones, el personal del albergue puede retener por seguridad sus documentos de identidad. El artículo 11, 5), de la Directiva de la UE contra la trata prevé que las medidas de asistencia y apoyo «se proporcionarán a la víctima con su acuerdo y conocimiento de causa». En Guinea-Bissau, el artículo 28, 4), de la Ley núm. 12/2011 sobre la Trata de Personas dispone que se consultará a las víctimas sobre la reunificación familiar y sobre su repatriación, mientras que, en Viet Nam, el decreto de 2012 sobre los motivos para proceder a la identificación y protección de las víctimas y sus familiares establece el derecho de las víctimas a rechazar las medidas de protección.

157. Muchos países reconocen que se debe consultar a los niños víctimas sobre sus necesidades y preferencias de protección. En Sudáfrica, el capítulo 2 de la Ley núm. 38 sobre la Infancia, de 2005, prevé la participación de los niños de «edad y madurez suficientes» en toda decisión que los concierna (artículo 10). Para que su participación sea efectiva, los niños necesitan disponer de información apropiada y accesible. En Bulgaria, por ejemplo, la Ley sobre la Protección del Niño establece que los niños tienen derecho a que se les informe y consulte (artículo 13), tarea que en la práctica realizan los trabajadores sociales en las unidades de protección del niño integrantes del organismo de asistencia social, quienes informan a los niños de sus derechos y las posibilidades de recibir apoyo y protección.

158. Un enfoque centrado en las víctimas reconoce que éstas tal vez no deseen cooperar con las autoridades, o que estén demasiado traumatizadas para hacerlo. Los Estados reconocen cada vez más el derecho de las víctimas a la protección, independientemente de que cooperen o no. Según la Directiva de la UE contra la trata, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la asistencia y el apoyo a la víctima no se supediten a la voluntad de esta de cooperar en la investigación penal, la instrucción o el juicio (artículo 11, 3)). En Chipre, por ejemplo, las personas identificadas como víctimas de la trata disfrutan de varios derechos en el ámbito de la protección (por ejemplo, a la información y la asistencia), estén o no dispuestas a testificar en actuaciones penales o a cooperar con las autoridades judiciales.

Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación

159. El objetivo de la protección es sacar a las víctimas de una situación de explotación y permitirles recuperarse de los efectos materiales y psicológicos de su sometimiento al

trabajo forzoso, prevenir un nuevo riesgo de victimización y alentar su cooperación con las autoridades. La protección ha de comenzar con la identificación oportuna y exacta de las víctimas. Pese a la persistencia de algunas deficiencias, en la actualidad se hace lo posible por mejorar los procesos de identificación, en particular mediante enfoques basados en la participación de múltiples interesados. Es necesario reforzar aún más el papel de los inspectores del trabajo en esa labor. En la mayoría de los países se aplican medidas de asistencia directa a las víctimas, pero se suele dar prioridad a las necesidades inmediatas más que a la necesidad a más largo plazo de capacitación y empleo. Aunque la protección a corto plazo es crucial para el bienestar de las víctimas, sólo con medidas de recuperación a largo plazo se podrá prevenir un nuevo riesgo de victimización y ofrecer a esas personas la posibilidad de rehacer sus vidas.

160. Las medidas adecuadas de seguridad y privacidad para las víctimas resultan cruciales para alentarlas a participar en los procedimientos legales contra sus explotadores y, por consiguiente, para aumentar el número de enjuiciamientos efectivos. Algunos países reconocen que esas medidas deberían seguir vigentes más allá de la duración de las actuaciones judiciales y abarcar también a los testigos y a los familiares de la víctima. Otro medio importante de alentar la cooperación de la víctima son las disposiciones sobre la no imposición de sanciones cuyo alcance debería ser integral. En la práctica, no obstante, estas disposiciones se aplican actualmente sólo en el caso de delitos de inmigración, y a las personas identificadas como víctimas de trata, más que a las víctimas de trabajo forzoso.

161. La legislación y la práctica de los Estados Miembros han mejorado con respecto a las medidas especiales previstas para los niños víctimas, pero todavía es necesario aplicarlas de forma más sistemática. En cambio, hay importantes lagunas en las disposiciones sobre la protección otorgada a los trabajadores migrantes, y son pocos los países que ofrecen regularizar la situación migratoria de las víctimas que desean permanecer en el país de destino y prestarles asistencia para facilitar su acceso al mercado de trabajo. Se requiere una aplicación más coherente del enfoque basado en los derechos humanos y centrado en las víctimas, que contemple consultar a las víctimas y proporcionarles información para que puedan tomar decisiones bien fundadas sobre la manera en que desean proceder.

162. No todas las víctimas del trabajo forzoso disfrutan del mismo acceso a las medidas de protección. Mientras que las personas identificadas como víctimas de la trata tienen un derecho legal a la protección en muchos países, no necesariamente ocurre lo mismo con todas las víctimas del trabajo forzoso. Además, las víctimas de trata con fines de explotación laboral, hombres adultos en la mayoría de los casos y, en menor grado, niños, también tropiezan con dificultades a la hora de tener acceso a la protección. Si bien hay que diferenciar entre las respuestas de protección de acuerdo con las necesidades y prioridades específicas de los distintos tipos de víctimas, para romper el círculo de la victimización es importante asegurar el derecho de *todas* las víctimas a la protección y la asistencia.

163. Un nuevo instrumento podría reforzar la protección de todas las víctimas del trabajo forzoso mediante normas y orientaciones referentes en concreto a esta cuestión. También podría impartir orientaciones específicas sobre los enfoques centrados en las víctimas en que se tuvieran en cuenta las necesidades de restablecimiento a más largo plazo de las víctimas, incluso mediante el acceso a la formación profesional, a puestos de trabajo y a otras medidas basadas en el mercado de trabajo.

Capítulo 6

Indemnización y acceso a la justicia

Marco jurídico internacional

164. En el contexto del presente informe, por *indemnización* se entiende el pago efectuado a una persona a fin de indemnizarla por las lesiones, pérdidas o daños sufridos como consecuencia del trabajo forzoso ¹. Comprende tanto los daños materiales (como gastos de servicios médicos y asistencia jurídica, salarios no pagados y pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante) como los perjuicios morales (como pena y aflicción emocional) ². Por *acceso a la justicia* se entiende la capacidad de las personas de buscar y obtener una reparación por conducto de las instituciones jurídicas oficiales u oficiosas, y de conformidad con las normas de derechos humanos.

165. La indemnización puede desempeñar un papel decisivo en la rehabilitación y el pleno restablecimiento de las víctimas y en la prevención de una nueva victimización. Ordenar a los autores que paguen una indemnización también puede cumplir importantes funciones preventivas y de sanción. Sin embargo, en la práctica, pocas víctimas del trabajo forzoso obtienen una indemnización suficiente debido a su exclusión *de jure* o *de facto* de los mecanismos de justicia. Es necesario entender y corregir los diversos obstáculos jurídicos y de otra índole que impiden que las víctimas tengan acceso a las reparaciones.

166. En varios instrumentos internacionales se reconoce el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a un recurso efectivo, en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 8 y 10), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2, 3)), la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 83), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 6) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículo 13). Numerosos tratados regionales de derechos humanos contienen

¹ Aunque este capítulo se centra en concreto en la reparación en forma de indemnización, se reconoce asimismo la importancia de otros tipos de reparación, como la restitución y la rehabilitación. Por ejemplo, los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (los «Principios y directrices básicos sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones»), aprobados por la Asamblea General en 2005, se refieren a la reparación en forma de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En el capítulo 5 se examina la reparación en forma de rehabilitación.

² En el Principio 20 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones se describen los tipos de perjuicios por los que se otorgará una indemnización: a) el daño físico o mental; b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) los perjuicios morales; e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

disposiciones análogas. La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (párrafos 4 a 13) reafirma que las víctimas tendrán derecho a una reparación del daño por parte de los responsables, al acceso a los mecanismos de la justicia y a obtener reparación mediante procedimientos expeditos, justos, poco costosos y accesibles. Entre las medidas concretas para facilitar el acceso a la justicia se menciona proporcionar información y asistencia a las víctimas durante las actuaciones, y permitir que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones. Otras de las medidas sugeridas son la utilización de mecanismos oficiosos para la solución de controversias y el establecimiento de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas cuando el delincuente no esté en condiciones de pagar ³.

167. Ni la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ni el Protocolo contra la trata de personas hacen referencia al derecho a interponer recursos aunque, con arreglo a los dos instrumentos, cada Estado parte proveerá acceso a la indemnización y la restitución. La Convención dispone que se establecerán procedimientos adecuados para obtener indemnización y restitución (artículo 25, 2)), mientras que el Protocolo contra la trata de personas estipula que cada Estado parte velará por que su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas «la posibilidad» de obtener indemnización (artículo 6, 6)). La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional también establece un vínculo entre decomiso e indemnización por el que los Estados Parte darán consideración prioritaria a la devolución del producto del delito decomisado al Estado parte requirente a fin de que éste pueda indemnizar a las víctimas (artículo 14, 2)). En ninguno de los dos instrumentos está contemplado un derecho sustantivo a obtener una indemnización, ya que su objetivo principal es más bien la creación de mecanismos jurídicos para obtenerla ⁴. Sin embargo, numerosos organismos internacionales y diversos instrumentos normativos reconocen la obligación de los Estados de prever el acceso de las víctimas de la trata a recursos eficaces y adecuados ⁵.

168. Mientras que el Convenio núm. 29 no contiene disposiciones específicas sobre el acceso a la justicia y el derecho a obtener una reparación, la Comisión de Expertos de la OIT ha observado que los Estados deben cerciorarse de que las víctimas del trabajo forzoso pueden presentar quejas ante las autoridades competentes, tener acceso a la

³ En los Principios y directrices básicos sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones se describen los recursos a los que tienen derecho las víctimas conforme a lo previsto en el derecho internacional, a saber: acceso equitativo y efectivo a la justicia; reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido; y acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación (Principio 11).

⁴ En cambio, el Convenio europeo contra la trata (artículo 15, 3) y 4)) establece que cada Estado parte preverá, en su derecho interno, el derecho de las víctimas a ser indemnizadas por los infractores y adoptará las medidas legislativas u otras medidas necesarias «para *garantizar* que las víctimas sean indemnizadas» (sin cursiva en el original), por ejemplo mediante el establecimiento de un fondo especial. Véase también la Convención europea sobre la compensación a las víctimas de delitos violentos, del Consejo de Europa (1983).

⁵ Véanse, por ejemplo, los Principios y Directrices recomendados del ACNUDH (Principios 16 y 17 y Directriz 9) y el Comentario a los Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas (2010), pág. 244 y notas 591 a 593. En 2012, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una resolución sobre el acceso a recursos efectivos para las personas víctimas de la trata y derecho de estas personas a una reparación efectiva por las violaciones de sus derechos humanos (A/HRC/RES/20/1). En los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos se examinan los aspectos sustantivos y de procedimiento del acceso a los mecanismos de reparación por las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales (Principios 25 a 31).

justicia y obtener una indemnización por los daños sufridos ⁶. En sus comentarios con arreglo al Convenio núm. 29, ha solicitado a los gobiernos que adopten medidas para garantizar que las víctimas del trabajo forzoso hagan valer plenamente sus derechos ante las autoridades nacionales y obtengan una indemnización por los daños materiales y morales sufridos. Sin embargo, la Comisión de Expertos ha señalado que recurrir, en la práctica, a los procedimientos previstos para obtener indemnizaciones «no es siempre fácil para las víctimas», ya que en ocasiones estos procedimientos hacen necesario emprender no sólo acciones penales sino también civiles ⁷.

169. En otros instrumentos de la OIT figuran disposiciones relacionadas con la indemnización. Por ejemplo, las normas destinadas a proteger a los trabajadores migrantes y a orientar la política de migración tienen por objeto asegurar que a esos trabajadores se les aplique el mismo trato que a los nacionales en lo relativo a la remuneración, las acciones judiciales y otros asuntos, y que puedan presentar quejas ante un órgano competente en caso de conflictos ⁸. El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), estipula que los Estados deberán asegurarse de que todos los trabajadores domésticos tengan acceso efectivo a los tribunales o a otros mecanismos de resolución de conflictos «en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general». Asimismo, los Estados deberán establecer «mecanismos de queja y medios eficaces y accesibles para asegurar el cumplimiento» de la legislación nacional relativa a la protección de los trabajadores domésticos (artículos 16 y 17). La Recomendación que acompaña al Convenio propone medidas para garantizar que los trabajadores domésticos tengan acceso a la información sobre los mecanismos de queja y de recurso disponibles ⁹.

170. En la Reunión de Expertos de febrero de 2013 se hizo hincapié en la necesidad de facilitar el acceso de las víctimas a la justicia, incluso mediante procedimientos jurídicos y administrativos simplificados, según procediera. Se instó a los gobiernos a que examinaran la viabilidad de establecer diversos mecanismos de indemnización, tales como la creación de un fondo estatal o el reforzamiento de las disposiciones para obtener una indemnización por parte de los autores del delito. Se afirmó además que «no se suele prestar suficiente atención a las disposiciones relativas a la protección laboral, como el pago de los salarios atrasados, las cuales deberían ser parte de un enfoque amplio y sistemático de protección de las víctimas».

Legislación y práctica nacionales

Mecanismos de indemnización

171. En más de la mitad de los países examinados a efectos del presente informe se han detectado diversas opciones judiciales y administrativas de indemnización para las

⁶ Véanse, por ejemplo, Nepal – CEACR, observación, 2013, sobre las medidas para garantizar a los trabajadores migrantes el acceso a la justicia y a otros mecanismos de queja y de indemnización; Mauritania – CEACR, observación, 2013, sobre los mecanismos de compensación para indemnizar a las víctimas del perjuicio moral y material sufrido; Argentina – CEACR, observación, 2012, sobre las medidas para otorgar asistencia jurídica a las víctimas de trata, con el fin de que puedan hacer valer sus derechos y ser compensadas por los daños materiales y generales sufridos.

⁷ Véase Estudio General de 2012, párrafo 324.

⁸ Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), artículo 6, 1) a) y d); Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), artículo 9, 1) y 2); y Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151), párrafos 8, 3) y 4) y 34, 1) y 2).

⁹ Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201), párrafo 21, 1), f).

víctimas del trabajo forzoso. Sin embargo, en general, resulta difícil obtener información sobre esos mecanismos ¹⁰. Una distinción importante entre los mecanismos disponibles es la fuente de la indemnización, sea el Estado o el autor del delito. También hay diferencias en los tipos de procedimientos legales que pueden ser, por ejemplo, procesos penales, actuaciones civiles, tribunales del trabajo, fondos de indemnización del Estado o alguna combinación de esos procedimientos ¹¹.

Indemnización con cargo a los delincuentes

172. En casi todos los 71 países donde existen mecanismos de indemnización, las víctimas del trabajo forzoso pueden obtener una indemnización por parte de los autores del delito. En países como Irlanda y Kenya, la ley faculta a los tribunales penales a ordenar que se pague una indemnización a las víctimas y a fijar su monto una vez dictada una sentencia condenatoria. En Nepal, con arreglo a la Ley de Prohibición del Trabajo en Servidumbre, de 2002, una persona declarada culpable de la explotación de un trabajador en ese régimen deberá pagar, como indemnización, el doble del salario mínimo por cada día trabajado. En algunos países, como los Estados Unidos, Liberia y México, es obligatorio ordenar el pago de una indemnización tras una condena por el delito de trata de personas. En México, con arreglo a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, de 2012, un sentenciado deberá pagar a la víctima una reparación plena, incluidas las utilidades obtenidas por el delito cometido, así como una indemnización por la pérdida de oportunidades, empleo, educación y prestaciones sociales.

173. En varios países, como Alemania, Camboya, Francia, Federación de Rusia y Ucrania, se permite interponer denuncias civiles en nombre de la víctima como parte del proceso penal o tras la conclusión satisfactoria de éste. Muchos países prevén también la posibilidad de que las víctimas entablen demandas civiles independientes contra los autores del delito, aunque parece que esto no ocurre demasiado en la práctica por los costos conexos, la complejidad y la duración de los procedimientos legales que entrañan, además de la falta de precedentes jurídicos.

174. Una tercera vía para obtener indemnización es por conducto de los tribunales del trabajo. Este tipo de demandas se pueden plantear en lugar o además de las demandas penales o civiles, y pueden ser por daños tanto materiales como morales. En algunos países, los procedimientos judiciales laborales son más sencillos que otros mecanismos y la carga probatoria es menos estricta. Otra ventaja es que la inspección o la administración del trabajo pueden incoar la acción judicial para obtener de los empleadores una indemnización, de manera que se libera a los trabajadores de esta responsabilidad. En el Brasil, los inspectores del trabajo pueden indemnizar a los trabajadores en forma inmediata, recurriendo a las multas impuestas *in situ* al empleador; entre 1995 y 2012, los pagos en concepto de indemnizaciones ascendieron a 37 millones de dólares de los Estados Unidos. Los procuradores del trabajo también pueden exigir indemnizaciones para los trabajadores mediante demandas civiles en contra de los empleadores. En Nepal, a tenor de la Ley de Empleo Exterior, de 2007, los trabajadores

¹⁰ Además de las fuentes sobre países específicos, en este capítulo se aprovechan los resultados de las investigaciones realizadas por la OSCE y el proyecto COMP.ACT. Véase OSCE (2008): *Compensation for trafficked and exploited persons in the OSCE region*, Varsovia; y COMP.ACT (2012): *Findings and results of the European action for compensation for trafficked persons*.

¹¹ En el Reino Unido, por ejemplo, una víctima del trabajo forzoso tendría a su alcance cuatro posibilidades de obtener indemnización, dependiendo de las circunstancias de su caso en particular: el Plan de indemnización de las víctimas de delitos, administrado por el Estado, un tribunal del trabajo, un litigio civil por separado o mediante el procesamiento penal del infractor.

migrantes pueden reclamar una indemnización a quienes los han contratado (agencias o particulares) a través del mecanismo de presentación de quejas del Departamento de Empleo Exterior y el tribunal correspondiente.

175. En varios países, los trabajadores migrantes en situación irregular tropiezan con dificultades para tener acceso a las reparaciones previstas en la legislación laboral, debido a su exclusión *de jure* o por otras razones, como el temor a ser sancionados. Los trabajadores contratados por una persona o por una agencia de empleo privada enfrentan otra complicación más si la relación de trabajo no está claramente definida. La Directiva núm. 2009/52/CE de la Unión Europea por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular establece que los Estados miembros adoptarán mecanismos para garantizar que los nacionales de terceros países empleados ilegalmente puedan presentar una demanda contra el empleador por cualquier remuneración pendiente de pago, incluso cuando el trabajador haya regresado a su país (artículo 6, 2) a)). Los contratistas o subcontratistas también podrán ser considerados responsables de pagar la remuneración pendiente y otras sanciones económicas en ciertos casos (artículo 8). En algunos países, como España y Portugal, los trabajadores en situación irregular pueden recurrir a los tribunales del trabajo en busca de protección e indemnización por violaciones de sus derechos laborales.

176. En muchos países, el derecho a obtener una indemnización está estipulado en la legislación sobre la trata de personas. En Zambia, en virtud de la Ley contra la Trata de Seres Humanos, de 2008, la víctima tiene derecho a que el autor del delito le pague una indemnización adecuada (incluso por pérdida de bienes o ingresos o por perjuicios) y los tribunales pueden disponer que se abone una indemnización al Estado por los gastos incurridos en concepto de atención, alojamiento y repatriación de las víctimas (parte VI). En Indonesia, la ley núm. 21/2007 relativa a la eliminación de la trata de seres humanos establece que los infractores paguen una indemnización por los daños y perjuicios materiales e inmateriales sufridos por las víctimas.

177. Cualquiera que sea el tipo de procedimiento legal, una orden de indemnización no garantiza que la cuantía sea suficiente ni tampoco que sea efectivamente abonada. No es raro que la indemnización concedida sea por un importe extremadamente bajo que no guarda proporción con la magnitud del daño sufrido. En muchos casos, las órdenes de indemnización no se cumplen nunca, ya que los infractores se deshacen deliberadamente de sus activos, o los ocultan, o porque no están en condiciones de pagar. El decomiso legal de activos puede ayudar a que se pague la indemnización. Por ejemplo, en Alemania, las autoridades de procesamiento penal pueden embargar temporalmente los activos de los infractores y, a partir del momento en que se emprende dicha acción, las víctimas disponen de un período de tres meses para presentar sus demandas. En los Estados Unidos, los tribunales pueden ordenar el decomiso de los bienes utilizados para facilitar un delito de trata, o derivados del producto del delito, y existen procedimientos para adjudicar a las víctimas los activos decomisados. Sin embargo, la legislación relativa al rastreo, incautación y decomiso de activos es de naturaleza compleja y de difícil aplicación en la práctica. Otros medios de lograr el pago de indemnizaciones, que a la vez permiten evitar procedimientos judiciales prolongados, son los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la mediación u otros procedimientos de arreglo extrajudicial. Los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales pueden contribuir a negociar este tipo de arreglos ¹².

¹² Véase, por ejemplo, OSCE (2008): *Compensation for trafficked and exploited persons in the OSCE region*, Varsovia, pág. 32.

Indemnización con cargo a fondos administrados por el Estado

178. En una minoría de países, las víctimas del trabajo forzoso y de la trata pueden recurrir a sistemas administrados por el Estado para obtener una indemnización¹³. En Europa, la indemnización por parte del Estado se suele proporcionar con cargo a fondos establecidos para las víctimas de delitos violentos (por ejemplo, en Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Eslovaquia, Luxemburgo y Países Bajos)¹⁴. Los fondos estatales de indemnización ofrecen varias ventajas, como el pago garantizado a las víctimas, la posibilidad de evitar procedimientos judiciales prolongados y el hecho de que no es necesario que el autor del delito sea identificado ni que intervenga. Sin embargo, el acceso a esos fondos también suele estar sujeto a criterios restrictivos, por ejemplo, que sólo corresponde a los nacionales de los países en que están constituidos y a los extranjeros con residencia legal en ellos, o bien a las víctimas que han sufrido violencia física, de manera que pueden quedar excluidas muchas otras víctimas. En ciertos casos, el tope de la indemnización otorgada por daños y perjuicios con cargo a fondos del Estado es más bajo que el previsto en otros mecanismos de indemnización. Por ejemplo, es posible que se excluyan los daños morales.

179. En Georgia, conforme a la Ley contra la Trata de Personas, de 2006, un fondo estatal para víctimas de la trata complementa otros mecanismos disponibles de indemnización. Con arreglo al Código Civil y al Código Penal, las víctimas tienen derecho a exigir que los autores del delito de trata les abonen una indemnización por los daños morales, físicos o materiales sufridos. Cuando resulta imposible obtener tal indemnización por ese medio, las víctimas reciben un pago único de 1 000 lari (aproximadamente 612 dólares de los Estados Unidos) con cargo a un fondo del Estado.

Acceso a la justicia y disposiciones sobre derechos conexos

180. Aunque en la legislación de muchos países está prevista la posibilidad de obtener una indemnización, las dificultades prácticas vinculadas al proceso significan que la mayoría de las víctimas realmente no están en condiciones de tener acceso a este recurso. Muchas de ellas desconocen sus derechos, o no pueden recibir asistencia jurídica o costearla. Para los trabajadores migrantes que se encuentran lejos de sus países de origen, es probable que estas dificultades se acentúen por obstáculos lingüísticos o sociales.

181. Algunos países han adoptado disposiciones legislativas para tratar de superar los obstáculos al acceso de las víctimas a la justicia, por ejemplo, permitiendo que los sindicatos o las asociaciones de derechos humanos presten asistencia a las víctimas durante los procedimientos judiciales, brindando asistencia jurídica gratuita o imponiendo sanciones a las autoridades que no den seguimiento a los casos señalados a su atención. En ocasiones, los sindicatos han desempeñado un papel importante al proporcionar asistencia jurídica a las víctimas del trabajo forzoso. En Alemania, por ejemplo, un sindicato obtuvo el pago de salarios atrasados en nombre de un trabajador metalúrgico serbio víctima de trata que ya había regresado a su país¹⁵. Las asociaciones

¹³ Véase el capítulo 5 donde se examinan las medidas de asistencia financiera vinculadas a los planes de rehabilitación.

¹⁴ La Directiva 2004/80/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre indemnización a las víctimas de delitos estipula que los Estados miembros garantizarán que sus normas nacionales establecen la existencia de un régimen de indemnización para las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios (artículo 12).

¹⁵ CSI (2011): *No trabajar solos: Sindicatos y ONG unen sus fuerzas para luchar contra el trabajo forzoso y la trata de personas en Europa*, pág. 36.

de derechos humanos también pueden prestar ayuda en este sentido. Tanto en el Níger como en Mauritania, las asociaciones establecidas para combatir la esclavitud o prácticas análogas están facultadas para denunciar casos e iniciar actuaciones civiles por daños y perjuicios. En Mauritania, la legislación también prevé el castigo de las autoridades que no den seguimiento a los casos señalados a su atención.

182. En Kenya, las personas víctimas de la trata que entablan demandas civiles por daños y perjuicios están exentas del pago de costas. En Filipinas, con arreglo a la Ley contra la Trata de Personas, de 2003, es obligatorio proporcionar de manera gratuita servicios jurídicos e información sobre la tramitación de reclamaciones del pago de indemnizaciones (en un idioma que la víctima entienda). La Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos estipula que los Estados miembros garantizarán que se ofrezca a las víctimas información sobre el modo y las condiciones para poder acceder a indemnizaciones (artículo 4, 1), e)) y se les proporcione asesoramiento y apoyo sobre cómo acceder a los sistemas nacionales de indemnización por los daños y perjuicios de índole penal (artículo 9, 1), a)). Como se ha visto en el capítulo 5, muchos países expiden permisos de residencia temporales o de largo plazo a las víctimas, lo que les permite participar en las actuaciones judiciales o administrativas.

183. Algunos países han integrado la indemnización de las víctimas en iniciativas institucionales y normativas más generales. En Bulgaria, por ejemplo, en el procedimiento que regula el funcionamiento del mecanismo nacional de referencia se señala expresamente que se deberá informar a las víctimas sobre las posibilidades legales de obtener indemnizaciones y recibir apoyo práctico durante el proceso oficial de presentación de solicitudes.

Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación

184. La capacidad de las víctimas del trabajo forzoso de obtener indemnización por los daños sufridos está vinculada a cuestiones más generales referentes al acceso a la justicia y al derecho a obtener una reparación efectiva. Por sí sola, la existencia de mecanismos judiciales o de otra índole, aunque necesaria, no basta para garantizar que, en la práctica, las víctimas reciban reparaciones apropiadas, incluida una indemnización proporcional al daño. Resulta vital aplicar otras medidas complementarias de apoyo ya que las víctimas suelen encontrarse en una situación extremadamente precaria y vulnerable lejos de su familia, sin redes de apoyo social y sin poder hablar el idioma local. Sin embargo, en gran parte de los países no se presta en general esa forma de asistencia y la mayoría de las personas identificadas como víctimas del trabajo forzoso y de la trata, mujeres y hombres por igual, no logran obtener una indemnización suficiente.

185. Entre las medidas conexas puede considerarse proporcionar información en el idioma materno de la víctima y asistencia jurídica gratuita. La simplificación de los procedimientos jurídicos, o el establecimiento de mecanismos oficiosos alternativos, también puede ser eficaz, lo mismo que el hecho de conferir a las organizaciones no gubernamentales o los sindicatos la facultad de iniciar y ocuparse de casos en nombre de las víctimas. Con respecto a los trabajadores migrantes transfronterizos, en particular, es posible que se requieran medidas especiales para garantizar su acceso a las reparaciones disponibles sobre una base de equidad y permitirles permanecer en el país de destino por lo menos mientras duren las actuaciones judiciales.

186. El derecho a una reparación efectiva implica asimismo la necesidad de adoptar medidas alternativas cuando no sea posible obtener una indemnización de parte de los delincuentes, como puede ser el establecimiento de fondos de indemnización administrados por el Estado y financiados con activos decomisados y otras fuentes. También pueden formar parte de los regímenes integrales de indemnización los recursos previstos en la legislación laboral, como el que posibilita a los inspectores o a los procuradores del trabajo exigir indemnizaciones en nombre de las víctimas.

187. Las nuevas normas podrían contener medidas para garantizar a todas las víctimas del trabajo forzoso el acceso a la justicia y a mecanismos de indemnización apropiados.

Capítulo 7

Cumplimiento efectivo de la ley

Marco jurídico internacional

188. A pesar de ser objeto de una prohibición casi universal, el trabajo forzoso no se detecta como tampoco se presta asistencia a la mayoría de las víctimas ni se sanciona a los explotadores. De ahí que sea indispensable una respuesta vigorosa en el ámbito del cumplimiento efectivo de la ley, tanto para proteger los derechos humanos de las víctimas y castigar a los infractores, como para disuadir a otros que pudieran considerar la posibilidad de cometer ese delito.

189. En diversos instrumentos internacionales y regionales se reconoce el principio de que se deberá penalizar y sancionar el trabajo forzoso y la trata de personas. El artículo 25 del Convenio núm. 29 estipula que la prohibición del trabajo forzoso se hará efectiva mediante la imposición de sanciones que sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente. En este sentido, la Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que las sanciones consistentes en una multa o una pena de prisión de corta duración no reflejan la gravedad del delito y no tienen carácter disuasorio. En esos casos, la Comisión ha solicitado a los gobiernos interesados que rectifiquen la situación ¹. La Comisión de Expertos ha puesto de relieve la necesidad de reforzar la aplicación de la ley y con frecuencia ha pedido información sobre las medidas adoptadas al respecto por los Estados Miembros ². Conforme al Convenio núm. 182, los Estados deberán «adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio» (artículo 7, 1)).

190. El Protocolo contra la trata de personas establece que los Estados parte penalizarán la trata de personas, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional prevé la imposición de sanciones que tengan en cuenta la gravedad de los delitos (artículo 11, 1)) ³. Además, el Protocolo contiene disposiciones sobre la penalización de la dirección u organización, la tentativa de comisión o la participación como cómplice en un delito de trata de personas (artículo 5 2)). En los instrumentos regionales también figuran disposiciones análogas sobre la penalización,

¹ Estudio General de 2012, párrafo 319. Véanse también, por ejemplo, Marruecos – CEACR, observación, 2012; República Democrática del Congo – CEACR, observación, 2011.

² Véanse, por ejemplo, Camboya – CEACR, observación, 2013; España – CEACR, observación, 2013; Indonesia – CEACR, observación, 2013; Jamaica – CEACR, observación, 2013; Paraguay – CEACR, observación, 2013.

³ En los Principios y Directrices recomendados del ACNUDH se dispone que «Los Estados procederán a investigar, procesar y fallar efectivamente los casos de trata de personas, con inclusión de sus actos constitutivos y las conductas afines, con prescindencia de que sean cometidos o no por agentes de gobierno» (Principio 13). Véase también la Directriz 2.

como también sobre la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de trata de personas⁴. A tenor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (artículo 10) y del Convenio europeo contra la trata (artículo 22), los Estados deberán adoptar medidas a fin de establecer la responsabilidad de personas jurídicas, como empresas y asociaciones. Entre otros elementos se destaca también la necesidad de capacitación y recursos suficientes para la aplicación de la ley⁵, autoridades especializadas y organismos de coordinación⁶, medidas reforzadas de control fronterizo y de documentos⁷ y cooperación internacional⁸.

191. Otras disposiciones se refieren a las circunstancias en que un Estado puede establecer su jurisdicción respecto de los delitos cometidos. El artículo 15 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional dispone que cada Estado parte establecerá su jurisdicción respecto de los delitos cometidos en su territorio, a bordo de un buque que enarbole su pabellón o de una aeronave registrada conforme a sus leyes. Cada Estado parte también «podrá» establecer su jurisdicción para conocer de un delito de trata de personas cometido fuera de su jurisdicción territorial cuando el delito se cometa contra uno de sus nacionales o sea cometido por uno de sus nacionales⁹.

192. Sin dejar de reconocer el papel fundamental de las autoridades policiales en la lucha contra el trabajo forzoso, la Comisión de Expertos de la OIT ha subrayado la importancia de la inspección del trabajo, habida cuenta de que su misión consiste en supervisar la aplicación de la legislación laboral e identificar violaciones que estén vinculadas a prácticas de trabajo forzoso. Ha solicitado a los gobiernos que se asignen a estos servicios recursos suficientes para que puedan llevar a cabo sus funciones. En particular, la Comisión de Expertos ha señalado que «los inspectores del trabajo deberían estar en condiciones de desplazarse de manera rápida, eficaz y segura a través de todo el territorio nacional, incluidas las zonas remotas donde es mayor la probabilidad de que los trabajadores sean explotados»¹⁰.

193. En el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), se definen las funciones de los sistemas de inspección del trabajo de la siguiente manera: velar por el

⁴ Véase la Convención de la SAARC, artículos III a VII; el Convenio europeo contra la trata, capítulos IV y V.

⁵ Tanto el Protocolo contra la trata de personas (artículo 10, 2)) como el Convenio europeo contra la trata (artículo 29, 3)) prescriben que los Estados habrán de impartir a los funcionarios pertinentes capacitación en los métodos para prevenir la trata de personas, enjuiciar a los traficantes y proteger los derechos de las víctimas, o bien reforzar dicha capacitación. Véase también la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 29 (capacitación y asistencia técnica); la Convención de la SAARC, artículo VIII 1) y 2) (sensibilización y suministro de medios suficientes, capacitación y asistencia); el Convenio europeo contra la trata, artículo 29, 1) (aportación de recursos financieros).

⁶ Véase el Convenio europeo contra la trata, artículo 29, 1) y 2).

⁷ A estas medidas se les denomina medidas de prevención. Véase el Protocolo contra la trata de personas, artículos 11 a 13; y el Convenio europeo contra la trata, artículos 7 a 9.

⁸ Véase el capítulo 2 donde se examinan los medios internacionales y regionales de cooperación. En el contexto del cumplimiento efectivo de la ley, esas medidas podrían abarcar la cooperación para fines de decomiso del producto del delito, los tratados de extradición y la asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales. Véanse, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículos 13, 16 y 18; la Convención de la SAARC, artículo VII. Véase también los Principios y Directrices recomendados del ACNUDH, Directriz 11.

⁹ Para conocer otras disposiciones en materia de jurisdicción, véase el artículo 15 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; véase también el Convenio europeo contra la trata, artículo 31; y la Directiva de la UE contra la trata, artículo 10.

¹⁰ Véase Estudio General de 2012, párrafos 321 y 322.

cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores; facilitar asesoramiento técnico a los empleadores y a los trabajadores; y poner en conocimiento de la autoridad competente los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes (artículo 3, 1)). Los servicios de inspección del trabajo cumplen, por consiguiente, una función de prevención, asesoramiento y control del cumplimiento. El Convenio núm. 81 exhorta a fomentar la cooperación y la colaboración de los servicios de inspección con otras instituciones, públicas o privadas, y con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones (artículo 5).

194. El Marco de acción aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012 sugiere que, en lo atinente al trabajo forzoso y al trabajo infantil, los gobiernos, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían considerar «formular un enfoque complementario que permita articular la acción de la justicia penal y las instituciones laborales». Agrega que las organizaciones de empleadores y de trabajadores «pueden, mediante el diálogo social, dar sugerencias sobre las prioridades y actividades de la inspección del trabajo y de otras instituciones independientes encargadas de controlar el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo»¹¹.

195. En la Reunión de Expertos de febrero de 2013 se hizo hincapié en que deberían adoptarse medidas adecuadas para reforzar la capacidad de la inspección del trabajo a fin de luchar contra el trabajo forzoso. Se puso de relieve la importancia de la cooperación y coordinación entre la inspección del trabajo y otros órganos encargados del cumplimiento de la ley, y la necesidad de garantizar la transparencia de los órganos del Ministerio Público, así como la independencia del Poder Judicial.

Legislación y práctica nacionales

Prohibición y sanción del trabajo forzoso

196. El cumplimiento efectivo de la ley depende, ante todo, de la existencia de un marco jurídico adecuado. Casi todos los Estados Miembros de la OIT han adoptado disposiciones constitucionales o legislativas para prohibir el trabajo forzoso o prácticas conexas, como la esclavitud, el trabajo en régimen de servidumbre o la trata de personas¹². En la India y el Pakistán, en virtud de las leyes promulgadas en 1976 y 1992, respectivamente, quedó abolido el «sistema de trabajo en servidumbre», fueron canceladas las deudas de los trabajadores en servidumbre y se previeron sanciones contra sus empleadores. En el Níger, mediante la ley núm. 2003-025, de 13 de junio de 2003, se enmendó el Código Penal para tipificar la esclavitud como delito punible con privación de libertad por un máximo de 30 años. Francia prohíbe todas las formas de trata de personas conforme al Código Penal (artículo 225-4) y penaliza además el sometimiento de personas vulnerables a condiciones de trabajo incompatibles con la dignidad humana (artículo 225-14). Sin embargo, en la legislación de algunos países no se contempla una

¹¹ OIT: *Marco de acción para el respeto, la promoción y la realización efectivos y universales de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2012-2016*, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafos 15, c) y 16, b).

¹² Véase el Estudio General de 2007, párrafos 67 y 137. Casi todas las constituciones nacionales contienen disposiciones que prohíben la esclavitud, y más de 100 constituciones prohíben específicamente el trabajo forzoso u obligatorio: Estudio General de 2012, párrafo 10. Por lo menos 134 países y territorios en todo el mundo han penalizado la trata de personas: UNODC (2012): *Global Report on trafficking in persons*, Viena, pág. 83.

protección integral contra ese delito. Por ejemplo, el ámbito de aplicación de varias leyes contra la trata de personas se restringe a la trata con fines de explotación sexual. No obstante, desde la entrada en vigor del Protocolo contra la trata de personas en 2003, se ha ampliado en general el alcance de las definiciones recogidas en las leyes nacionales ¹³. Por ejemplo, Israel enmendó su Código Penal en 2006 con objeto de que la explotación laboral quedara comprendida en la definición de trata de personas. El Paraguay también enmendó su Código Penal en 2009 de modo que el delito de trata transnacional de personas abarcara también la trata con fines de trabajo forzoso. La Directiva de la UE contra la trata define la explotación como aquella que incluye «como mínimo» no sólo las actividades enumeradas en el Protocolo contra la trata de personas, sino también la mendicidad forzada y «la explotación para realizar actividades delictivas» (artículo 2, 3)).

197. A pesar de esta tendencia a ampliar la definición de la trata, las tasas de enjuiciamiento y condena siguen siendo extremadamente bajas en todo el mundo, en particular cuando el delito se comete para fines de explotación laboral. De acuerdo con datos de la UNODC correspondientes al período comprendido entre 2007 y 2010, el número total de condenas por delitos de trata se situó entre 5 500 y 7 000 al año ¹⁴. Otras fuentes sugieren que, por diversos factores, la trata con fines de explotación laboral registra tasas de detección y enjuiciamiento más bajas que la trata con fines de explotación sexual ¹⁵.

198. Al procurar facilitar un enjuiciamiento efectivo, varios países han promulgado nuevas leyes que penalizan el trabajo forzoso como delito independiente o por las que se introducen enmiendas para aclarar la prohibición del trabajo forzoso. En el Reino Unido, en virtud del artículo 71 de la Ley de Investigaciones Forenses y Administración de Justicia, de 2009, se tipificó un nuevo delito al contemplarse la prohibición del trabajo forzoso y la servidumbre. En las orientaciones jurídicas que acompañan esta ley se explica que, si bien el comercio de esclavos y la trata con fines de explotación sexual y laboral ya existían como delitos específicos, esta ley busca otorgar a las víctimas del trabajo forzoso una protección mayor y más concreta. En las orientaciones también se señala que la ley comprende situaciones en que la persona no ha sido víctima de trata, o cuando no ha sido posible probar el elemento de trata ¹⁶. Del mismo modo, el Parlamento de Australia enmendó el Código Penal en febrero de 2013 para incorporar el trabajo forzoso como nuevo delito autónomo y facilitar así el enjuiciamiento de los delitos de trata de personas y esclavitud, en particular con fines de explotación laboral. En Irlanda, un proyecto de ley para modificar la Ley Penal (Trata de Personas), de 2008, que aún no había sido aprobado en mayo de 2013, introduce una definición de «trabajo forzoso» que está en consonancia con el Convenio núm. 29 a fin de dejar en claro que en la ley también están contempladas situaciones de trabajo forzoso.

199. Para que un marco jurídico nacional sea eficaz, se requieren sanciones adecuadas no sólo para castigar una conducta delictiva, sino para disuadir también a posibles delincuentes. En varios países, las sanciones prescritas en la legislación laboral por la imposición de trabajo forzoso no contemplan más que una multa o una pena de prisión de corta duración. En otros países, no obstante, se prevén fuertes sanciones. Por ejemplo,

¹³ *Ibid.*, págs. 82 y 83.

¹⁴ *Ibid.*, págs. 26 y 85. No se dispone de datos mundiales similares sobre las tasas de enjuiciamiento y condena en lo relativo a otras formas de trabajo forzoso, como el trabajo en régimen de servidumbre y la esclavitud.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 36. Véase también Departamento de Estado de los Estados Unidos (2012): *Trafficking in persons report*, pág. 44.

¹⁶ Fiscalía de la Corona del Reino Unido: *Legal guidance: Slavery, servitude and forced or compulsory labour*, pág. 2/5.

en Mauritania, la ley núm. 2007/048 que penaliza la esclavitud y sanciona las prácticas análogas a la esclavitud establece una pena privativa de libertad de cinco a diez años y una multa por un importe de entre 500 000 y 1 millón de ouguiyas (entre 1 912 y 3 824 dólares de los Estados Unidos). En Filipinas, los actos de trata de personas son punibles con 20 años de cárcel y cuantiosas multas. También es común que para la imposición de sanciones se consideren circunstancias agravantes el hecho de que la víctima sea un menor, se hayan causado graves daños físicos, o haya participado un funcionario público, entre otras. El artículo 4 de la Directiva de la UE contra la trata establece penas más severas (penas privativas de libertad de una duración máxima de al menos diez años) cuando el delito se haya cometido contra una víctima «particularmente vulnerable», incluido un menor; se haya cometido en el marco de una organización delictiva; haya puesto en peligro de forma deliberada o por grave negligencia la vida de la víctima, o se haya cometido empleando violencia grave o haya causado a la víctima daños particularmente graves. En varios países, como Bangladesh, Chipre y Ecuador, se aplican penas más severas a los casos de trata con fines de explotación sexual que a los delitos de trata con fines de explotación laboral.

200. En el Brasil se utilizan varios enfoques complementarios para hacer cumplir la disposición por la que se declaran ilegales las «condiciones análogas a la esclavitud». De conformidad con el decreto interministerial núm. 02/2011 MTE/SDH, el Ministerio de Trabajo y Empleo y la Secretaría de Derechos Humanos llevan una denominada «lista sucia», es decir, un registro público de personas o entidades jurídicas que han mantenido a trabajadores sometidos a condiciones análogas a la esclavitud. Una vez inscritos en la lista, los infractores quedan sujetos a vigilancia por un período de dos años por parte de la inspección del trabajo para asegurar que no se repita la violación y, a la vez, las instituciones financieras públicas y privadas les imponen restricciones, como la denegación de créditos. Mediante la imposición de penas por violaciones relacionadas con el trabajo esclavo, los tribunales laborales del Brasil han exigido el pago de salarios atrasados y de reparaciones por «daños morales colectivos». En fallos recientes, los pagos por ese concepto han alcanzado cuantías sin precedentes¹⁷. Un proyecto de enmienda a la Constitución, pendiente de aprobación, autorizaría la expropiación de establecimientos donde se hubiera detectado la explotación del trabajo esclavo.

201. En algunos países también está previsto el decomiso de los activos de quienes hayan sido declarados culpables de delitos de trata de personas. En Egipto, el artículo 13 de la Ley núm. 64, de 2010, de Lucha contra la Trata de Personas contempla el decomiso del producto del delito. En Rumania, se pueden decomisar los activos de los infractores con arreglo al artículo 19 de la Ley para Prevenir y Combatir la Trata de Personas, de 2001¹⁸.

Papel de la administración del trabajo y la inspección del trabajo

202. Por la complejidad que entraña la detección, la investigación y el enjuiciamiento del trabajo forzoso y delitos conexos, se requiere una estrecha colaboración entre las distintas entidades encargadas de la aplicación de la ley. Mientras que la función de las autoridades que vigilan el cumplimiento efectivo del derecho penal en lo referente a la lucha contra la trata de personas está firmemente establecida en muchos países, no

¹⁷ En 2010, por ejemplo, el Tribunal Superior del Trabajo ordenó a una empresa de construcción que abonara la suma de 5 millones de reales (aproximadamente 2,85 millones de dólares de los Estados Unidos) como indemnización por daños morales colectivos por haber mantenido a 180 trabajadores en condiciones de esclavitud.

¹⁸ En el capítulo 6 también se examina el decomiso de activos.

siempre se reconoce o apoya la aportación crucial de las administraciones del trabajo y las inspecciones del trabajo para combatir el trabajo forzoso.

203. Los sistemas de inspección del trabajo están en condiciones inmejorables para tomar medidas contra el trabajo forzoso por su derecho de acceso al lugar de trabajo, el mandato que se les ha conferido de detectar violaciones de la legislación laboral y su capacidad de iniciar acciones de inmediato, con la posibilidad de comunicarse, según se requiera, con otras autoridades competentes. Los casos de trabajo forzoso suelen conllevar varias violaciones simultáneas de la legislación laboral relacionadas, por ejemplo, con salarios, horas de trabajo, seguridad y salud en el trabajo y el pago de cotizaciones a la seguridad social. Al adoptar medidas eficaces e inmediatas para enfrentar y corregir esas violaciones, los inspectores del trabajo pueden impedir que las situaciones de explotación se sigan deteriorando hasta convertirse en prácticas coercitivas de trabajo forzoso. Los inspectores también pueden detectar e investigar casos de trabajo forzoso y de trata de personas, a menudo en colaboración con las autoridades encargadas de la aplicación de la ley. Cuando, por diferentes razones (incluida una carga probatoria estricta), sea difícil incoar procesos penales e imponer sanciones por la comisión de delitos, el cumplimiento efectivo de la legislación laboral puede ser una vía alternativa para sancionar a los empleadores e indemnizar a las víctimas.

204. En algunos países, la administración del trabajo dispone de claras facultades para hacer cumplir la prohibición del trabajo forzoso. En el Brasil, ha desempeñado una función destacada al imponer el cumplimiento de la prohibición del trabajo esclavo y, desde hace muchos años, los inspectores y procuradores del trabajo participan activamente en la investigación y el enjuiciamiento de casos de trabajo esclavo en los tribunales laborales. En Malasia, a tenor de la Ley contra la Trata de Personas (Enmienda), de 2010, los funcionarios laborales pueden ejercer las mismas facultades en materia de cumplimiento que la policía, y han investigado casos de trata de personas con fines de explotación laboral y prestado su colaboración para el enjuiciamiento de los responsables. En la India, la responsabilidad principal de hacer cumplir la ley en relación con el trabajo en régimen de servidumbre reside en los distritos donde los magistrados pueden autorizar la participación de otros funcionarios. Los funcionarios laborales tienen la posibilidad de desempeñar un papel importante cuando es necesario intervenir en el lugar de trabajo, esto aunado a la asistencia que pueden prestar para la rehabilitación de los trabajadores en servidumbre liberados.

205. En muchos países, el mandato específico de los inspectores del trabajo de combatir el trabajo no declarado puede ser un punto de partida importante para adoptar medidas contra el trabajo forzoso. En Francia, por ejemplo, los inspectores y procuradores del trabajo, con ayuda de la policía, pueden realizar visitas conjuntas para combatir el «trabajo ilegal». Si descubren pruebas irrefutables de delitos, incluido de trabajo forzoso, tienen la posibilidad de detener al infractor. La cooperación entre la inspección del trabajo y otras instituciones públicas competentes es fundamental para diseñar estrategias conjuntas, planificar actividades operacionales e intercambiar información. Si se permite a los inspectores el acceso seguro a las bases de datos de diferentes instituciones, entonces podrán elaborar mapas de riesgos en los lugares de trabajo y fijar así los objetivos de sus inspecciones con mayor eficacia. Por ejemplo, los inspectores del trabajo en Bélgica y los Países Bajos tienen acceso a un conjunto integral de datos, que puede incluir información sobre la nacionalidad de un trabajador, su situación migratoria y su registro a efectos impositivos y de la seguridad social. Las administraciones del trabajo en toda Europa también pueden intercambiar información a través del sistema de

información del mercado interior (IMI), que vincula a los órganos públicos a nivel nacional, regional y local con sus contrapartes en otros países.

206. Sin embargo, es importante cerciorarse de que este tipo de enfoques «articulados» no exponga a los trabajadores, en particular los que se encuentran en situación irregular, a un mayor peligro de ser deportados o sancionados por delitos que tal vez se hayan visto obligados a cometer por sus explotadores. Como lo señaló la Oficina en el informe preparado para la discusión general sobre administración del trabajo e inspección del trabajo en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2011, la cooperación entre los inspectores del trabajo, las fuerzas del orden público y las autoridades de inmigración debería llevarse a cabo con cautela, «teniendo en cuenta que el principal objetivo del sistema de inspección del trabajo es proteger los derechos e intereses de todos los trabajadores y mejorar sus condiciones de trabajo»¹⁹. El hecho de que no se les preste protección contra posibles sanciones hace disuadir a los trabajadores de denunciar condiciones de abuso²⁰.

Reglamentación y control de las agencias de empleo privadas

207. Las prácticas abusivas de las agencias de empleo privadas pueden desembocar en situaciones de trabajo forzoso, de ahí que la reglamentación de esas agencias sea un componente crucial del cumplimiento efectivo de la ley²¹. La inspección del trabajo está llamada a desempeñar un papel importante en este sentido, ya que las agencias de empleo privadas suelen estar reglamentadas conforme a la legislación laboral. En Portugal, la inspección nacional del trabajo realiza inspecciones específicamente dirigidas a las agencias de empleo temporal en colaboración con las organizaciones de empleadores del sector y con el instituto nacional de empleo y formación profesional. En el Reino Unido, el Organismo Regulador de Licencias de Capataces controla el funcionamiento de los prestadores privados de mano de obra en el sector agrícola y actividades conexas. Existen varias opciones de orden civil y penal para hacer cumplir la ley, que abarcan desde cartas informativas y de advertencia hasta actuaciones penales. Con arreglo a la Ley del Reino Unido sobre los Capataces o Jefes de Cuadrilla (*Gangmasters (Licensing) Act*), de 2004, cometen un delito (punible con privación de libertad hasta por diez años y una multa) los proveedores de mano de obra que actúen sin estar en posesión del permiso correspondiente, e igualmente cometen un delito (punible con privación de libertad hasta por seis meses y el pago de una multa) los terceros que recurran a los servicios de un proveedor de mano de obra carente de permiso.

208. En Filipinas, de conformidad con las nuevas disposiciones del artículo 16, h), de la Ley Ampliada contra la Trata de Personas, de 2012, la Administración Filipina del Empleo en el Extranjero debe elaborar una «lista negra» de agencias de contratación, contratistas ilegales y personas que enfrentan demandas administrativas, civiles y penales por el delito de trata ya sea en Filipinas o en el extranjero, y de otros involucrados en casos en que las personas víctimas de trata han sido rescatadas, incluso cuando no se han presentado demandas oficiales contra el contratista. La Administración Filipina del Empleo en el Extranjero está facultada para suspender el permiso o registro

¹⁹ OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, párrafo 304. Véase también OIT (2010): *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, documento de trabajo núm. 7 de LAB/ADMIN, Ginebra, págs. 6 y 33.

²⁰ Véase el capítulo 5.

²¹ Para una discusión de los vínculos entre el trabajo forzoso, la trata de personas y los intermediarios abusivos, véase el Estudio General de 2010, párrafos 362 y 363. En el capítulo 4 del presente documento figura más información sobre la reglamentación del sector de contratación privada.

de cualquier agencia inscrita en la lista negra. En Etiopía, la Proclama sobre los servicios de la bolsa de trabajo núm. 632/2009 prevé la suspensión y revocación de los permisos de las agencias de empleo privadas en determinadas circunstancias, por ejemplo, cuando no han protegido los derechos, la seguridad y la dignidad de los ciudadanos que han enviado al extranjero. Está prohibido asimismo el cobro de honorarios, la retención de documentos de viaje sin el consentimiento del trabajador y el suministro de información falsa. En Etiopía al igual que en Filipinas, se puede considerar a las agencias solidariamente responsables con los empleadores con respecto a denuncias relacionadas con contratos de empleo en el extranjero.

Reforzamiento de la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de otros actores pertinentes

209. La inmensa mayoría de los países proporcionan algún tipo de capacitación o concientización a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y muchos capacitan también a otros actores gubernamentales pertinentes. En Austria, por ejemplo, los inspectores fiscales reciben capacitación sistemática sobre la identificación de posibles víctimas. En Polonia, se imparte con regularidad capacitación sobre la lucha contra la trata de personas a agentes de policía y guardias de frontera, así como a procuradores, inspectores del trabajo, funcionarios de la seguridad social y al personal que trabaja en centros de refugiados. Según la Directiva de la UE contra la trata, los Estados miembros fomentarán la formación periódica de los funcionarios que puedan estar en contacto con las víctimas reales y las posibles víctimas de la trata de seres humanos (artículo 18, 3)). En su preámbulo, se insta a los Estados miembros a que promuevan la formación no sólo de los agentes de policía, sino también de otros funcionarios como guardias de fronteras, funcionarios de inmigración, fiscales, abogados, miembros del Poder Judicial y funcionarios de los tribunales, los inspectores del trabajo, el personal encargado de asuntos sociales, de la infancia y sanitario, así como el personal consular (párrafo 25).

210. Más de la mitad de los países examinados a efectos del presente informe han creado unidades especializadas en delitos de trabajo forzoso, y en particular en la trata de personas. La labor de estas unidades se centra en general en la justicia penal y comporta la participación de la policía o el Ministerio Público. Letonia cuenta con una unidad especializada en trata de personas y proxenetismo dentro del Consejo contra la Delincuencia Organizada del principal cuerpo de policía judicial, además de que, en la Fiscalía General de la Nación, una unidad especializada en prevención de la delincuencia organizada también se ocupa de casos de trata de personas. En la Argentina, una fiscalía especializada en la lucha contra la trata de personas trabaja en coordinación con las unidades correspondientes de la policía federal, la guardia costera y la gendarmería nacional.

211. La cooperación entre las autoridades gubernamentales competentes es otro aspecto crucial para una respuesta eficaz en el ámbito de la aplicación de la ley ²². Aunque sólo en muy contados casos, algunos países han creado instituciones que aglutinan la legislación laboral y el cumplimiento efectivo de la legislación penal para investigar delitos de trabajo forzoso. En Jordania, una unidad de inspección conjunta de trata de personas, establecida en 2012, está integrada por inspectores del trabajo y agentes de policía quienes se ocupan de controlar hoteles, restaurantes, bares y centros nocturnos considerados como lugares de «alto riesgo». En el Brasil, el Grupo Especial de

²² Véase el capítulo 3 donde se proporciona más información sobre la función de los mecanismos nacionales de coordinación.

Inspección Móvil, integrado por procuradores del trabajo, agentes de la policía federal e inspectores del trabajo, responde a las denuncias de trabajo esclavo, rescata a trabajadores e impone sanciones inmediatas a los empleadores. En los Países Bajos, la inspección SZW, que investiga, entre otras cosas, el empleo ilegal, la explotación laboral y las defraudaciones a la seguridad social, ha cooperado con las autoridades fiscales en la detección de prácticas fraudulentas de agencias de trabajo temporal en relación con la trata de personas.

212. Las acciones emprendidas por los gobiernos para asegurar el cumplimiento de la ley pueden ser aún más eficaces si se realizan con la cooperación de las organizaciones de trabajadores y la sociedad civil. Los sindicatos pueden identificar a las víctimas, denunciar las violaciones y prestar apoyo a los trabajadores durante las actuaciones judiciales ²³. Las asociaciones de migrantes, las congregaciones religiosas, las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos y otros grupos comunitarios también pueden fomentar la identificación de las víctimas en vista de su presencia a nivel local y su capacidad de recabar información por conducto de sus miembros y redes.

Conclusión: lagunas y oportunidades en la aplicación

213. El escaso número de enjuiciamientos y sentencias condenatorias en comparación con las dimensiones mundiales del trabajo forzoso y la trata de personas indica que existe una profunda laguna en términos del cumplimiento de la ley. Los datos revelan que esta laguna es más pronunciada en situaciones de trabajo forzoso que en situaciones de explotación sexual. El hecho de que el trabajo forzoso impere ante todo en las economías informales y rurales, a menudo en actividades ocultas e ilícitas o en domicilios privados, plantea dificultades particulares para hacer cumplir la ley. Tal estado de cosas subraya que es preciso aplicar criterios innovadores en este ámbito y actuar en coordinación con las distintas autoridades interesadas. La condición vulnerable de las víctimas del trabajo forzoso, incluidas aquellas que se encuentran en situación migratoria irregular, pone de relieve la necesidad de que las medidas relacionadas con el cumplimiento vayan acompañadas de medidas enérgicas de protección de las víctimas.

214. En ninguno de los actuales tratados internacionales y regionales sobre la trata de personas se reconoce de manera expresa la función de las instituciones laborales en la lucha contra ese delito y, en la práctica, las administraciones del trabajo rara vez están representadas en los órganos nacionales de coordinación del combate contra la trata. Si bien es más frecuente que las instituciones laborales formen parte de órganos análogos relacionados con el trabajo forzoso, o los dirijan, puede ser que los sistemas de inspección del trabajo carezcan de un mandato explícito para detectar o investigar los delitos de trabajo forzoso.

215. La imposición del trabajo forzoso es un delito grave al que la justicia penal debe responder con contundencia. Sin embargo, las dificultades prácticas que entrañan la investigación y el enjuiciamiento del trabajo forzoso sugieren que probablemente no se obtengan buenos resultados si todo depende sólo del cumplimiento de la legislación penal. En cambio, lo que hace falta es conformar un enfoque integral con la participación de los sistemas de justicia penal y laboral. Para ello, se deberá conferir a las administraciones del trabajo y las inspecciones del trabajo a nivel nacional un mandato claro y proporcionarles capacitación y recursos suficientes para que puedan cumplir

²³ Véase el capítulo 6 donde se examina la función de los sindicatos en la facilitación del acceso de las víctimas a la justicia.

plenamente su función en la lucha contra el trabajo forzoso y prácticas conexas, incluso mediante acciones preventivas y punitivas. Otra oportunidad radica en el reforzamiento de los aspectos de reglamentación y cumplimiento efectivo en relación con las agencias de contratación privadas, incluso mediante la cooperación entre las autoridades laborales en los lugares de origen y destino de los trabajadores migratorios.

216. En un instrumento o en varios instrumentos internacionales nuevos se podrían proporcionar normas y orientaciones sobre el reforzamiento de la función de las administraciones del trabajo y las inspecciones del trabajo en lo referente a las acciones contra el trabajo forzoso y prácticas conexas. Se podría mencionar expresamente el valor añadido de la formulación de un enfoque complementario entre los sistemas de justicia penal y laboral.

Capítulo 8

Reforzamiento de la función de la OIT en la eliminación efectiva de todas las formas de trabajo forzoso

217. En este capítulo se reúnen las conclusiones principales del análisis que hasta aquí se ha hecho de la legislación y la práctica actuales en lo relativo a la eliminación del trabajo forzoso. Se describe asimismo, en términos generales, el valor añadido de un instrumento o varios instrumentos nuevos de la OIT y sus posibles elementos clave.

Contexto mundial

218. Conviene recordar brevemente el contexto en que se inscribe el presente informe. A pesar del alto número de ratificaciones de los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso y sobre las peores formas de trabajo infantil, y de la existencia de muchos otros instrumentos internacionales que prohíben la esclavitud, las prácticas análogas a la esclavitud y la trata de personas, estos problemas persisten en una escala alarmante. La OIT estima que por lo menos 20,9 millones de mujeres y niñas, hombres y niños se encuentran atrapados en trabajos que no han elegido libremente ni pueden dejar, víctimas de engaño, coerción y explotación extrema a quienes se deniegan sus derechos humanos fundamentales. Ninguna región sale indemne. Los mandantes de la OIT tienen ahora la oportunidad histórica de intensificar la acción internacional para poner fin al trabajo forzoso y prácticas conexas.

219. El Convenio núm. 29 ofrece un sólido fundamento y punto de partida. La definición de trabajo forzoso enunciada en este instrumento, a saber, todo trabajo o servicio exigido a un individuo «bajo la amenaza de una pena cualquiera» y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente, conserva hoy la misma pertinencia que cuando el Convenio fue adoptado en 1930. El Convenio especifica que el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso será objeto de sanciones penales, y será obligatorio cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente. Si bien la supresión completa de todas las formas de trabajo forzoso, conforme a lo estipulado en el Convenio núm. 29, implica la necesidad de que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir el delito y proteger a las víctimas, el Convenio no contiene normas u orientaciones explícitas sobre la manera de proceder, en la práctica, para alcanzar ese objetivo.

220. Aunque se han realizado progresos notables en la lucha contra el trabajo forzoso, en particular en las formas impuestas por los Estados, pero no sólo en este aspecto, el contexto mundial ha sufrido muchos cambios desde la adopción del Convenio núm. 29. En la gran mayoría de los casos, los que imponen hoy en día el trabajo forzoso son personas y entidades privadas que operan al margen de la ley, más que los propios

Estados. Las prácticas de trabajo forzoso permean muchos tipos de actividad económica, desde las labores agrícolas hasta el trabajo doméstico, desde la construcción hasta la industria manufacturera. Aunque el trabajo forzoso se registra en su mayor parte en la economía informal, en ausencia de controles adecuados, aún es posible que los productos elaborados por quienes laboran en esas condiciones entren a las cadenas de valor de las empresas multinacionales.

221. Los Estados requieren de orientaciones no sólo para enfrentar el trabajo forzoso dentro de sus fronteras, sino también para estar en condiciones de cooperar a nivel internacional, habida cuenta en especial de que, según las estimaciones, alrededor del 30 por ciento de las víctimas son explotadas en terceros países. Los datos proporcionados en el presente informe demuestran con claridad que, si bien en los últimos años se han emprendido muchas iniciativas positivas con el fin de encarar el trabajo forzoso, las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas, es necesario adoptar medidas más integrales y eficaces para eliminar definitivamente estas prácticas.

Valor añadido de un instrumento o varios instrumentos nuevos de la OIT

222. El valor añadido de un instrumento o varios instrumentos nuevos de la OIT, a efectos de complementar el Convenio núm. 29, radicaría en que se proporcionarían normas y orientaciones específicas adaptadas a las necesidades de los Estados Miembros de la OIT, incluidas las organizaciones de empleadores y trabajadores. El objetivo sería permitir que los miembros intensificaran su lucha contra el trabajo forzoso con la adopción de un enfoque global e integrado de la prevención, la protección de las víctimas, la indemnización y el cumplimiento efectivo de la ley, incluso mediante la cooperación y/o la asistencia internacionales.

223. Los principios fundamentales en que se sustentaría un instrumentos o varios instrumentos nuevos sería la adopción de un enfoque basado en los derechos en que se tuviera en cuenta el interés superior y las opiniones de las personas realmente afectadas por el trabajo forzoso o que pudieran verse en esa situación; los aspectos de género y de edad que sería necesario tomar en consideración en todas las medidas propuestas; y la coherencia y la coordinación de todas las esferas normativas y de acción relacionadas con la eliminación del trabajo forzoso y la trata de personas.

224. Es preciso destacar que la nueva actividad normativa *complementaría* y *reforzaría* las normas de la OIT sobre el trabajo forzoso, y sobre la protección más general de los derechos de los trabajadores, al proporcionar normas más explícitas y orientaciones detalladas a los Estados Miembros para hacer efectivo el principio de la eliminación del trabajo forzoso. La norma o las normas nuevas no entrañarían una revisión o un cuestionamiento de las actuales disposiciones del Convenio núm. 182 relativas a las medidas especiales para conseguir la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluido el trabajo forzoso de niños. La actividad normativa *complementaría* asimismo el derecho internacional sobre la trata de personas y la esclavitud al abordar cuestiones de particular pertinencia para el mundo del trabajo.

225. Las normas podrían adoptar la forma de un protocolo del Convenio núm. 29 y/o de una recomendación. Corresponde a la Conferencia adoptar esta decisión a la luz de las respuestas de los Estados Miembros al cuestionario que figura más abajo.

226. Un protocolo estaría abierto a la ratificación y podría ser sucinto. Se especificarían los principios más importantes de la prevención del trabajo forzoso, la protección de las

víctimas, la indemnización y el cumplimiento efectivo de la ley, así como las medidas clave que los Miembros que ratificaran el protocolo deberían adoptar para hacerlos efectivos.

227. Una recomendación podría impartir orientaciones más detalladas sobre las medidas concretas que se deberían adoptar para abordar las lagunas en la aplicación en relación con la prevención del trabajo forzoso, la protección de las víctimas, la indemnización y el cumplimiento efectivo de la ley, al igual que la coordinación y la cooperación entre los Miembros de la OIT.

Elementos fundamentales sugeridos para un instrumento o varios instrumentos nuevos

228. Sobre la base del análisis de la legislación y la práctica actuales y de las lagunas en la aplicación que se han expuesto en el presente informe, como también de la experiencia práctica de los Estados Miembros de la OIT y otros interesados en la lucha contra el trabajo forzoso y prácticas conexas, se sugiere que se consideren los siguientes elementos para su posible inclusión en un instrumento o instrumentos nuevos.

229. El instrumento podría recordar que en el Convenio núm. 29 están comprendidas todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y se aplica a todos los seres humanos, sin distinción de sexo o nacionalidad. El instrumento también podría reconocer que han dejado de aplicarse las disposiciones transitorias enunciadas en el artículo 1, 2) y 3) y en los artículos 3 a 24 del Convenio núm. 29.

230. El instrumento podría recordar la importancia del respeto, la promoción y la realización universales de todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como derechos en sí mismos y como condiciones propicias, al igual que las normas consideradas como las más significativas desde el punto de vista de la gobernanza en lo referente al tripartismo, la política de empleo y la inspección del trabajo.

231. El instrumento podría reconocer que la existencia del trabajo forzoso representa un obstáculo para el logro del trabajo decente para todos, la erradicación mundial de la pobreza y el fomento de la justicia social. La eliminación efectiva del trabajo forzoso exige la adopción simultánea de medidas en una gran variedad de frentes por parte de muchos interlocutores.

232. Se requiere una estructura sólida de coordinación y colaboración internacionales, ya que ni las causas ni las consecuencias del trabajo forzoso quedan circunscritas a las fronteras nacionales, sino que son un reflejo de la interconexión de los países en la actual mundialización, en particular por la migración internacional de la mano de obra y el comercio internacional de bienes y servicios. Es de primordial importancia que los Estados tomen las medidas apropiadas para prestarse asistencia recíproca en su empeño por eliminar el trabajo forzoso mediante una mayor cooperación y/o asistencia internacionales, que abarquen medidas para atender las causas profundas del trabajo forzoso.

233. Habrá que reforzar la coherencia de las políticas internacionales y nacionales respecto de la eliminación del trabajo forzoso. Las políticas relativas a la migración laboral y contratación de trabajadores, protección social, salarios y condiciones de trabajo, empleo y capacitación, educación y diálogo social, entre otras, basadas en las normas internacionales del trabajo existentes y en orientaciones de la OIT, ejercen una influencia clave en la protección de los trabajadores contra condiciones que pueden deteriorarse hasta convertirse en trabajo forzoso.

234. Si bien la responsabilidad primordial por la protección de las personas contra el trabajo forzoso y violaciones conexas de los derechos humanos recae en los gobiernos, otros actores desempeñan funciones cruciales en este sentido. Los gobiernos, en particular por conducto de sus sistemas de administración del trabajo, deben consultar sistemáticamente a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores al planificar, diseñar, aplicar y controlar medidas contra el trabajo forzoso. Se alienta asimismo la consulta con otras organizaciones pertinentes de la comunidad y la sociedad civil. Además, los gobiernos deben consultar a entidades no estatales, como las empresas multinacionales y las federaciones sindicales mundiales, y establecer asociaciones con ellas a fin de incrementar la eficacia de las actividades de lucha contra el trabajo forzoso a nivel mundial.

235. Hace falta reforzar el papel y la capacidad de las administraciones del trabajo en general, y de las inspecciones del trabajo en particular, en lo referente al combate contra el trabajo forzoso, incluso en la economía informal. Necesitan un mandato explícito, recursos suficientes y capacitación para poder desempeñar este papel en la prevención, identificación y protección de las víctimas y en la investigación y enjuiciamiento de los infractores. Se requiere un enfoque complementario, coordinado y de apoyo recíproco entre los sistemas de justicia laboral y de justicia penal.

236. Es necesario reforzar la capacidad de investigación y recopilación de datos sobre el trabajo forzoso como base para diseñar políticas y estrategias de intervención con objetivos más precisos, y vigilar su eficacia y repercusión. Se podría considerar la posibilidad de crear mecanismos legales nacionales de presentación de informes para promover la reunión y difusión de información pertinente a todos los interesados.

237. Se debe crear un marco institucional nacional que haga posible la participación de todas las autoridades públicas competentes, los interlocutores sociales y otros interesados, así como una coordinación eficaz entre ellos. En algunos casos, se podría justificar la promoción o el fortalecimiento de una sola estructura nacional responsable de todas las formas de trabajo forzoso, trata de personas, esclavitud y prácticas conexas.

238. Los gobiernos deberían establecer una estructura jurídica nacional sólida para combatir todas las formas de trabajo forzoso. Las políticas y planes de acción nacionales deben ser amplios e integrados e incluir medidas específicas y de duración determinada para la prevención del trabajo forzoso y la protección e indemnización de las víctimas, así como sanciones disuasorias. Habrá que destinar recursos humanos y financieros suficientes para la ejecución de los planes de acción nacionales.

239. En las estrategias de prevención se deben tener en cuenta las diferentes causas profundas del trabajo forzoso e incluir: medidas para el empoderamiento de grupos específicos de la población en riesgo (por ejemplo, trabajadores migrantes, trabajadores en la economía informal, trabajadores domésticos, pueblos indígenas, minorías étnicas, personas con discapacidad, niños y jóvenes); medidas para el fortalecimiento de las protecciones legales y el Estado de derecho; y medidas destinadas a poner fin al comercio y consumo de bienes y servicios que sean producto del trabajo forzoso. Una mayor reglamentación de las agencias de contratación privadas tiene que ser un objetivo prioritario de las iniciativas de prevención.

240. Las medidas de protección deben centrarse en la defensa de los derechos humanos de las mujeres y niñas, de los hombres y niños que son víctimas del trabajo forzoso y la trata de personas. Al adoptar ese tipo de medidas, hay que establecer un equilibrio apropiado entre la satisfacción de las necesidades inmediatas de las víctimas, incluido apoyo psicológico, alojamiento y asistencia material, y sus necesidades a largo plazo de recuperación y reintegración social y económica. Los gobiernos podrían considerar la

posibilidad de crear mecanismos nacionales de referencia o mecanismos similares para asegurar la satisfacción coordinada e integral de las necesidades de las víctimas, y prever incluso servicios para niños y trabajadores migrantes. Las disposiciones legales de no enjuiciamiento y no sanción por delitos cometidos como resultado directo de la situación de las víctimas sometidas a trabajo forzoso tienen una importancia crucial para alentarlas a ponerse en contacto con las autoridades. Las medidas vigorosas de protección también fomentan la cooperación de las víctimas en las acciones judiciales contra los infractores.

241. Es preciso asegurar a todas las víctimas del trabajo forzoso el acceso a la justicia y el derecho a un recurso efectivo, incluso mediante medidas que permitan a las víctimas obtener asistencia jurídica gratuita ¹, y una indemnización por daños materiales y morales, incluidos salarios atrasados.

242. Los empleadores y sus organizaciones pueden llevar a cabo programas educativos para sensibilizar a sus miembros acerca del peligro del trabajo forzoso y la manera de mitigarlo. A nivel nacional, las organizaciones de empleadores pueden abogar por la eliminación del trabajo forzoso, alentar a los gobiernos a que adopten medidas para enfrentar ese delito y entablar un diálogo social sobre la cuestión. También pueden informar a sus empresas miembros sobre los requisitos legales y reglamentarios nacionales en los países en que operan, y servir de plataforma para que sus miembros compartan temas de interés, problemas y buenas prácticas en lo relativo a la eliminación del trabajo forzoso. Además, las organizaciones de empleadores pueden alentar a sus miembros a que conozcan mejor las políticas de sus proveedores y a instituir procesos apropiados de diligencia debida para detectar y rectificar los problemas que puedan plantearse en relación con el trabajo forzoso.

243. Los trabajadores y sus organizaciones pueden abogar por la eliminación del trabajo forzoso y la protección de las víctimas, alentar a los gobiernos a que adopten medidas y asignen recursos para enfrentar ese delito, y entablar un diálogo social sobre la cuestión. Pueden realizar campañas para promover la igualdad de oportunidades y la participación de todos los trabajadores y las trabajadoras, la organización y el empoderamiento de los grupos vulnerables de trabajadores, incluso en la economía informal, y la protección de los niños. En este sentido, habría que incluir la sensibilización sobre los riesgos del trabajo forzoso y la trata de personas y la manera de evitarlos. Las organizaciones de trabajadores también pueden ampliar sus servicios, como el suministro de información y de asesoramiento legal gratuito, a los trabajadores expuestos al trabajo forzoso y a sus víctimas.

¹ Tratándose de una víctima acusada de un delito, su derecho a ser asistida gratuitamente por un defensor, en caso necesario, ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales y regionales como un requisito mínimo en la esfera de los derechos humanos. Véase, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14, 3).

Cuestionario

Introducción

El presente cuestionario se somete a los Estados Miembros para preparar el examen del punto de carácter normativo (simple discusión) titulado «complementar el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) para abordar las lagunas en la aplicación a efectos de reforzar las medidas de prevención, protección e indemnización de las víctimas, con miras a lograr la eliminación del trabajo forzoso» en la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia Internacional del Trabajo. El Consejo de Administración seleccionó esta cuestión en su 317.^a reunión (marzo de 2013) ¹.

La Reunión de Expertos de febrero de 2013 llegó a la conclusión de que las lagunas en la aplicación del Convenio núm. 29 deberían abordarse a través de la actividad normativa sobre el trabajo forzoso y examinó distintas opciones para plasmar esta actividad normativa en un protocolo y/o una recomendación, pero no hubo consenso a este respecto. La opción de elaborar un nuevo convenio no fue retenida por los expertos. Los Miembros que apoyaron este punto en la 317.^a reunión (marzo de 2013) del Consejo de Administración expresaron distintas opiniones acerca de la forma que podría(n) revestir la(s) posible(s) nueva(s) norma(s) ².

A continuación se describe brevemente la naturaleza de estos instrumentos:

- ❑ Un protocolo es un tratado internacional, sujeto a ratificación y vinculado a un convenio. Crea obligaciones jurídicas para el Estado ratificante y sólo puede ser ratificado por los Miembros que hayan ratificado el convenio. El convenio correspondiente se mantiene abierto a la ratificación. Los protocolos se utilizan para revisar parcialmente o complementar los convenios, a fin de adaptarlos a la evolución de las circunstancias, lo cual permite aumentar su pertinencia y actualizarlos ³.
- ❑ Una recomendación no tiene carácter vinculante y no está sujeta a ratificación. Proporciona orientaciones en relación con las políticas, la legislación y la práctica nacionales. Puede complementar un convenio (o un protocolo), pero también puede ser un instrumento independiente.

La Conferencia Internacional del Trabajo debería decidir en su 103.^a reunión (junio de 2014) la forma que ha(n) de revestir el(los) nuevo(s) instrumento(s). Sobre la base de los resultados de la Reunión de Expertos de febrero de 2013 y de la discusión celebrada en la 317.^a reunión (marzo de 2013) del Consejo de Administración, la Oficina ha preparado el cuestionario con la estructura de un protocolo propuesto al Convenio

¹ Documentos GB.317/INS/2 (Rev.) y GB.317/PV, párrafo 25, a), i).

² Documento GB.317/PV, párrafos 3 a 24.

³ La Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado cinco protocolos hasta la fecha.

núm. 29, complementado por una recomendación. Si, al responder al presente cuestionario, los autores de las respuestas consideran que el texto de una disposición debería conservarse, pero figurar en otro tipo de instrumento, se ruega que lo indiquen en «comentarios».

Este ejercicio de formulación de normas no cuestiona la obligación de los Estados Miembros ratificantes de suprimir el empleo del trabajo forzoso u obligatorio (artículo 1, párrafo 1) del Convenio núm. 29), la definición de trabajo forzoso ni las exclusiones previstas en los párrafos 1 y 2 del artículo 2, ni la disposición relativa a las sanciones penales y a su aplicación efectiva (artículo 25). Sin embargo, conviene señalar que ya no se consideran aplicables varias medidas transitorias previstas en los párrafos 2 y 3 del artículo 1, y en los artículos 3 a 24 del Convenio núm. 29.

El objetivo de adoptar un nuevo o varios nuevos instrumentos es formular normas y proporcionar a los Estados Miembros orientaciones para prevenir el trabajo forzoso, proteger a las víctimas e indemnizarlas, así como otras medidas pertinentes que permitan abordar las lagunas en la aplicación. Si bien el Convenio núm. 29 implica la necesidad de adoptar medidas para lograr la eliminación del trabajo forzoso en todas sus formas, no hay ninguna disposición específica sobre estas cuestiones. El(Los) nuevo(s) instrumento(s) también puede(n) servir para reconocer formalmente que las disposiciones transitorias contenidas en el Convenio núm. 29 ya no se consideran aplicables⁴.

Habida cuenta del párrafo 1 del artículo 38 del Reglamento de la Conferencia, se pide a los gobiernos que consulten a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores antes de finalizar sus respuestas. Estas consultas son obligatorias para los Miembros que hayan ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Se recuerda asimismo a los gobiernos que es importante que, en el proceso de formulación de sus repuestas, se celebren consultas entre todos los departamentos pertinentes.

Para que la Oficina pueda tener en cuenta las respuestas en su análisis, debe recibirlas a más tardar el 31 de diciembre de 2013. De conformidad con la práctica establecida, las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores podrán enviar sus respuestas directamente a la Oficina.

El informe y el cuestionario se pueden consultar en el sitio web de la OIT: URL: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/ReportssubmittedtotheConference/lang--es/index.htm>. Rogamos que, en la medida de lo posible, el cuestionario se rellene y se envíe en formato electrónico a la dirección siguiente: forcedlabour2014@ilo.org.

⁴ Véase *Erradicar el trabajo forzoso*, Informe III (Parte 1B), Estudio General relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, 2007, párrafo 196.

I. Preámbulo

1. *¿Se debería reconocer en el preámbulo propuesto la magnitud del trabajo forzoso en el mundo, que priva a millones de mujeres y hombres, niñas y niños, de sus derechos humanos y de su dignidad humana, que contribuye a perpetuar la pobreza y es un obstáculo para la consecución del trabajo decente para todos?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

2. *¿Se debería reconocer en el preámbulo propuesto el papel fundamental que desempeña el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) para luchar contras todas las formas de trabajo forzoso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

3. *¿Se debería recordar en el preámbulo propuesto que la definición de trabajo forzoso u obligatorio prevista en el artículo 2 del Convenio núm. 29 se aplica a todos los seres humanos de ambos sexos, cualquiera que sea su nacionalidad, y abarca el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y manifestaciones?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

4. *¿Se debería reconocer en el preámbulo propuesto que la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual es objeto de una creciente preocupación internacional y que su eliminación efectiva requiere una acción urgente?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

5. *¿Se debería recordar en el preámbulo propuesto que ciertos grupos de trabajadores corren más riesgos de ser víctimas de trabajo forzoso, con inclusión de los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes, los niños, los pueblos indígenas y los trabajadores domésticos?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

6. *¿Se debería señalar en el preámbulo propuesto que la eliminación efectiva del trabajo forzoso contribuye a garantizar una competencia leal para los empleadores, así como protección a los trabajadores?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

7. *¿Se deberían recordar en el preámbulo propuesto las normas internacionales del trabajo y los instrumentos de las Naciones Unidas más pertinentes?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

II. Forma que podría revestir un(os) posible(s) instrumento(s)

8. *¿Debería(n) el(los) posible(s) instrumento(s) que la Conferencia Internacional del Trabajo podría adoptar para complementar el Convenio núm. 29 revestir la forma de:*

a) *un protocolo complementado por una recomendación?* ☐

b) *una recomendación?* ☐

Comentarios:

III. Contenido del protocolo propuesto

9. *¿Se deberían prever en el protocolo propuesto medidas en materia de prevención del trabajo forzoso y de protección e indemnización de las víctimas?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

10. *¿Se debería prever en el protocolo propuesto que todo Miembro debería tener y poner en práctica una política y un plan de acción nacionales para eliminar todas las formas de trabajo forzoso, dando participación a las instituciones gubernamentales pertinentes, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y tomando en consideración las opiniones de los otros grupos interesados?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

11. *¿Se debería prever en el protocolo propuesto que todo Miembro debería adoptar medidas eficaces y exhaustivas para prevenir todas las formas de trabajo forzoso, incluso mediante:*

a) *la educación y la información de las personas, de ambos sexos y de todas las edades, para reducir el riesgo de que sean víctimas de trabajo forzoso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *la ampliación del alcance de la legislación laboral y el fortalecimiento de su aplicación, inclusive en la economía informal?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *la protección de los trabajadores, en particular los trabajadores migrantes, que recurren a servicios de contratación y colocación, contra abusos y prácticas fraudulentas?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

12. *¿Se debería prever en el protocolo propuesto que todo Miembro debería adoptar medidas eficaces y exhaustivas para identificar, liberar, proteger y garantizar la plena recuperación de todas las víctimas de trabajo forzoso, prestando especial atención a los niños, los trabajadores migrantes y otras personas en situación de riesgo?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

13. *¿Se debería prever en el protocolo propuesto que todo Miembro debería asegurarse de que todas las víctimas de trabajo forzoso tengan acceso a recursos eficaces y apropiados, inclusive con fines de indemnización, cualquiera que sea su nacionalidad?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

14. *¿Se debería prever en el protocolo propuesto que todo Miembro debería reforzar la función de la inspección del trabajo, por lo que se refiere a la prevención del trabajo forzoso y el control de la aplicación de la legislación pertinente, en colaboración con otras autoridades?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

15. *¿Se debería abordar en el protocolo propuesto la protección de las víctimas contra posibles sanciones por delitos que hayan sido obligadas a cometer como consecuencia directa de su situación de trabajo forzoso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

16. *¿Se debería prever en el protocolo propuesto que los Miembros deberían cooperar entre sí a fin de eliminar todas las formas de trabajo forzoso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

17. *¿Se debería prever en el protocolo propuesto que todo Miembro debería considerar debidamente la aplicación de las disposiciones del protocolo propuesto de la manera prevista en la recomendación?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

Otra pregunta:

18. *¿Debería contener el protocolo propuesto una disposición en la que se reconozca que el período transitorio previsto en el Convenio núm. 29 expiró hace mucho tiempo y por la que se revoquen las disposiciones transitorias de los párrafos 2 y 3 del artículo 1, y de los artículos 3 a 24?⁵*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

⁵ Las disposiciones transitorias enunciadas en los párrafos 2 y 3 del artículo 1 y en los artículos 3 a 24 del Convenio núm. 29 ya no se consideran aplicables. En el Convenio núm. 29 se prevé que «el trabajo forzoso u obligatorio podrá emplearse, durante el período transitorio, únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en los artículos siguientes» (párrafo 2 del artículo 1). Sin embargo, los órganos de control de la OIT han considerado desde entonces que el empleo del trabajo forzoso u obligatorio ya no puede justificarse invocando estas disposiciones transitorias porque ello equivaldría a desconocer la función de las mismas y a transgredir el espíritu del Convenio. Véase el Estudio General de 2007, párrafo 10. En marzo de 2010, la 307.^a reunión del Consejo de Administración aprobó un formulario revisado para la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución, relacionado con el Convenio núm. 29, en el que se indica que en adelante no se solicitarán informaciones sobre la aplicación de las disposiciones transitorias debido a que ya no son aplicables, lo cual refleja la opinión del Consejo de Administración a este respecto.

IV. Contenido de la recomendación propuesta

Políticas y planes de acción nacionales

19. *¿Se debería prever en la recomendación propuesta que los Miembros deberían establecer o reforzar los órganos de coordinación nacionales u otros mecanismos institucionales, dando participación a los organismos gubernamentales pertinentes, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como a los otros grupos interesados, a fin de garantizar la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y planes de acción nacionales destinados a eliminar todas las formas de trabajo forzoso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

20. *¿Se debería prever en la recomendación que los Miembros deberían acopiar, analizar y difundir regularmente informaciones y datos estadísticos detallados, desglosados por sexo y por edad, sobre la naturaleza y la magnitud del trabajo forzoso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

Prevención

21. *¿Se debería prever en la recomendación propuesta que los Miembros deberían adoptar medidas de prevención que incluyan:*

- a) *campañas de sensibilización específicamente dirigidas a los grupos en situación de mayor riesgo, para brindarles información, entre otras cosas, sobre sus derechos y responsabilidades como trabajadores, sobre la manera de protegerse de las prácticas de contratación y empleo fraudulentas o abusivas, y sobre la manera de obtener ayuda si la necesitan?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- b) *programas de formación profesional para grupos de la población en situación de riesgo a fin de aumentar su empleabilidad y su capacidad de generar ingresos, y servicios de orientación previa a la partida para preparar a los trabajadores migrantes a trabajar en el extranjero?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- c) *programas de lucha contra la discriminación que aumenta la vulnerabilidad de ciertas categorías de trabajadores al trabajo forzoso, con inclusión de las mujeres, los niños, los migrantes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y las personas con discapacidad?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- d) *programas destinados a promover la libertad sindical y la negociación colectiva y a apoyar la organización de los grupos en situación de riesgo a través de sindicatos y de otras estructuras pertinentes?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- e) *medidas para garantizar que la legislación nacional sobre la relación de trabajo se cumpla de manera efectiva y que las condiciones de empleo se especifiquen en los contratos de trabajo por escrito en un idioma que el trabajador pueda entender?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- f) *políticas coherentes en materia de empleo y migración laboral que aborden los riesgos con que se enfrentan grupos específicos de trabajadores migrantes, incluidos los que se encuentran en situación irregular?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- g) *garantías básicas de seguridad social que constituyan pisos de protección social nacionales?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- h) *medidas para reducir el comercio y la demanda de bienes y servicios que hayan sido producidos o prestados recurriendo a trabajo forzoso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

22. *¿Se debería prever en la recomendación propuesta que las medidas para eliminar los abusos y prácticas fraudulentas de los servicios de contratación y colocación deberían incluir el establecimiento de procedimientos para la investigación de quejas y la imposición de sanciones adecuadas?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

Protección

23. *¿Se debería prever en la recomendación propuesta que:*

- a) *las medidas de protección a las víctimas deberían brindarse con su acuerdo y conocimiento de causa?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- b) *las medidas de protección no deberían depender de la buena disposición de la víctima para colaborar en el marco de un procedimiento penal?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- c) *las víctimas de trabajo forzoso no deberían ser consideradas responsables de infracciones cometidas como consecuencia directa de la situación de trabajo forzoso en la que se encuentran, por ejemplo, las infracciones relacionadas con la inmigración, la posesión o la utilización de documentos de viaje o de identidad fraudulentos y con su participación en otras actividades ilegales?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

24. *¿Se debería prever en la recomendación propuesta que los Miembros deberían velar por que las medidas de protección para responder a las necesidades de todas las víctimas en materia de ayuda inmediata y de recuperación a largo plazo incluyan:*

a) *un alojamiento adecuado y apropiado?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *atención de salud, con inclusión de asistencia médica y psicológica?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *ayuda material?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

d) *información y asesoramiento sobre sus derechos y sobre los servicios a los que pueden acceder, en un idioma que puedan entender, así como asistencia jurídica, preferentemente gratuita, durante los procedimientos judiciales?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

e) *la protección de la vida privada y la identidad?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

f) *medidas para garantizar la seguridad de las víctimas, así como la de los miembros de su familia y de los testigos, según proceda, ante actos de intimidación y represalia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

g) *medidas sociales y económicas, con inclusión de oportunidades de empleo, educación y formación?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

25. *¿Se debería prever en la recomendación propuesta que las medidas de protección destinadas a los niños sometidos a trabajo forzoso, además de tomar en consideración las necesidades especiales y el interés superior de los niños, deberían incluir:*

a) *el nombramiento de un tutor, si procede?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- b) *en los casos en que no se conoce con certeza la edad de la persona y hay buenas razones para pensar que es menor de 18 años, la presunción de que es menor de edad, en espera de que se verifique su edad?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

26. *¿Se debería prever en la recomendación propuesta que las medidas de protección para los trabajadores migrantes sometidos a trabajo forzoso en el lugar de destino deberían incluir:*

- a) *cuando haya buenas razones para pensar que la persona de que se trata es una víctima, la concesión de un período de reflexión y de recuperación de por lo menos 30 días durante el cual se le autorizará a permanecer en el territorio del país de que se trate?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- b) *la concesión de un permiso de residencia temporal o permanente y, según proceda, acceso al mercado de trabajo en el lugar de destino?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- c) *medidas para facilitar su repatriación en condiciones seguras y preferentemente de manera voluntaria?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

Indemnización y acceso a la justicia

27. *¿Se debería prever en la recomendación propuesta que los Miembros deberían adoptar medidas para garantizar que todas las víctimas de trabajo forzoso tengan acceso a mecanismos de recurso eficaces y apropiados, en particular una indemnización por daños morales y materiales, con inclusión de:*

a) *la prestación de asistencia jurídica preferentemente gratuita?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *la garantía de que todas las víctimas, nacionales y extranjeras, puedan presentar recursos administrativos o judiciales, civiles y penales en el país de que se trate, independientemente de que se encuentren o no en el territorio nacional?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *la garantía de que las víctimas puedan ejercer su derecho a obtener reparación de los autores de las infracciones?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

d) *la posibilidad de autorizar a un representante de la víctima para que actúe en su nombre en los mecanismos de recurso, con inclusión de los recursos para obtener indemnización?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- e) *la creación, si procede, de mecanismos informales de solución de conflictos que utilicen reglas de procedimiento simplificadas?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- f) *la creación de fondos de indemnización para las víctimas?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

Control de la aplicación

28. *¿Se debería prever en la recomendación propuesta que los Miembros deberían:*

- a) *proporcionar todos los recursos y la formación necesarios a los servicios de inspección del trabajo para que, en colaboración con las otras autoridades pertinentes, puedan cumplir su función de prevención, control de la aplicación de la legislación y protección de las víctimas de trabajo forzoso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- b) *prever, además de sanciones penales en conformidad con la legislación nacional, otras sanciones, como la confiscación de los beneficios derivados del trabajo forzoso y otros activos?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- c) *asegurarse, al poner en aplicación el artículo 25 del Convenio núm. 29, de que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables por la violación de la prohibición del trabajo forzoso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- d) *deberían intensificar sus esfuerzos para identificar a las víctimas, incluida la formulación de indicadores de trabajo forzoso para uso de los inspectores del trabajo, la policía, el ministerio público, los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales y los otros actores pertinentes?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

Cooperación internacional

29. *¿Se debería prever en la recomendación propuesta que los Miembros deberían reforzar la cooperación y la coordinación en el plano internacional, incluso a través de otras instituciones internacionales, y prestarse ayuda mutua a fin de garantizar la eliminación efectiva del trabajo forzoso, incluso mediante:*

- a) *la movilización de recursos para los programas de acción nacionales y las actividades de cooperación y asistencia técnicas internacionales?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *asistencia jurídica mutua?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *asistencia técnica mutua, con inclusión del intercambio de información y de buenas prácticas y de las enseñanzas adquiridas en la lucha contra el trabajo forzoso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

Anexo I

Número estimado y prevalencia de víctimas del trabajo forzoso, por región

Región	Número de víctimas	Prevalencia por cada 1 000 habitantes
África	3 700 000	4,0
Asia y el Pacífico	11 700 000	3,3
Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la UE) y Comunidad de Estados Independientes	1 600 000	4,2
Economías desarrolladas y UE	1 500 000	1,5
América Latina y el Caribe	1 800 000	3,1
Oriente Medio	600 000	3,4
Total	20 900 000	

Anexo II

Ratificaciones de los convenios de la OIT y de otros instrumentos internacionales

Estado Miembro de la OIT	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional		Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y Protocolo que modifica la Convención		Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956	
	Ratificación	Ratificación	Ratificación	Firma	Ratificación, adhesión (a), aceptación (A) o sucesión (d)	Firma o participación P)	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)	Firma	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)
Afganistán		x	x			x			a
Albania	x	x	x	x	x		a		a
Alemania	x	x	x	x	x	x		x	x
Angola	x	x	x						
Antigua y Barbuda	x	x	x		x	P			d
Arabia Saudita	x	x	x	x	x		a		a
Argelia	x	x	x	x	x		a		a
Argentina	x	x	x	x	x				a
Armenia	x	x	x	x	x				
Australia	x	x	x	x	x	x		x	x
Austria	x	x	x	x	x	x			a
Azerbaiyán	x	x	x	x	x	x			a
Bahamas	x	x	x	x	x	x			d
Bahrein	x	x	x		a		a		a
Bangladesh	x	x	x			x			a
Barbados	x	x	x	x		x			d

Estado Miembro de la OIT	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional		Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y Protocolo que modifica la Convención		Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956	
	Ratificación	Ratificación	Ratificación	Firma	Ratificación, adhesión (a), aceptación (A) o sucesión (d)	Firma o participación P)	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)	Firma	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)
Belarús	x	x	x	x	x		a	x	x
Bélgica	x	x	x	x	x	x		x	x
Belice	x	x	x		a				
Benin	x	x	x	x	x				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	x	x	x	x	x	x			a
Bosnia y Herzegovina	x	x	x	x	x		d		d
Botswana	x	x	x	x	x				
Brasil	x	x	x	x	x		a		a
Brunei Darussalam			x						
Bulgaria	x	x	x	x	x			x	x
Burkina Faso	x	x	x	x	x				
Burundi	x	x	x	x	x				
Cabo Verde	x	x	x	x	x				
Camboya	x	x	x	x	x				a
Camerún	x	x	x	x	x	x			a
Canadá	x	x	x	x	x	x		x	x
República Centroafricana	x	x	x		a				a
Colombia	x	x	x	x	x				
Comoras	x	x	x						
Congo	x	x	x	x					a
República Democrática del Congo	x	x	x		a				a

Estado Miembro de la OIT	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional		Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y Protocolo que modifica la Convención		Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956	
	Ratificación	Ratificación	Ratificación	Firma	Ratificación, adhesión (a), aceptación (A) o sucesión (d)	Firma o participación P)	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)	Firma	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)
Corea, República de			x	x					
Costa Rica	x	x	x	x	x				
Côte d'Ivoire	x	x	x		a				a
Croacia	x	x	x	x	x		d		d
Cuba	x	x				x		x	x
Chad	x	x	x		a				
República Checa	x	x	x	x					d
Chile	x	x	x	x	x	x			a
China			x		a				
Chipre	x	x	x	x	x		d		d
Dinamarca	x	x	x	x	x	x		x	x
Djibouti	x	x	x		a				a
Dominica	x	x	x		a	x			d
República Dominicana	x	x	x	x	x				a
Ecuador	x	x	x	x	x	x			a
Egipto	x	x	x	x	x	x			a
El Salvador	x	x	x	x	x			x	
Emiratos Árabes Unidos	x	x	x		a				
Eritrea	x	x							
Eslovaquia	x	x	x	x	x				d
Eslovenia	x	x	x	x	x				d
España	x	x	x	x	x	x			a

Estado Miembro de la OIT	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional		Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y Protocolo que modifica la Convención		Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956	
	Ratificación	Ratificación	Ratificación	Firma	Ratificación, adhesión (a), aceptación (A) o sucesión (d)	Firma o participación P)	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)	Firma	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)
Estados Unidos		x	x	x	x	x			a
Estonia	x	x	x	x	x				
Etiopía	x	x	x		a		x		a
Ex República Yugoslava de Macedonia	x	x	x	x	x				d
Fiji	x	x	x			x			d
Filipinas	x	x	x	x	x		a		a
Finlandia	x	x	x	x	A	x			a
Francia	x	x	x	x	x	x		x	x
Gabón	x	x	x		a				
Gambia	x	x	x	x	x				
Georgia	x	x	x	x	x				
Ghana	x	x	x		a				a
Granada	x	x	x		a				
Grecia	x	x	x	x	x	x		x	x
Guatemala	x	x	x		a	x		x	x
Guinea	x	x	x		a	x			a
Guinea Ecuatorial	x	x	x	x	x				
Guinea-Bissau	x	x	x	x	x				
Guyana	x	x	x		a				
Haití	x	x	x	x	x			x	x
Honduras	x	x	x		a				

Estado Miembro de la OIT	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional		Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y Protocolo que modifica la Convención		Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956	
	Ratificación	Ratificación	Ratificación	Firma	Ratificación, adhesión (a), aceptación (A) o sucesión (d)	Firma o participación P)	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)	Firma	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)
Hungría	x	x	x	x	x	x		x	x
India	x	x		x	x	x		x	x
Indonesia	x	x	x	x	x				
Irán, Rep. Islámica del	x	x	x						a
Iraq	x	x	x		a	x		x	x
Irlanda	x	x	x	x	x	x			a
Islandia	x	x	x	x	x				a
Islas Marshall									
Islas Salomón	x	x	x			x			d
Israel	x	x	x	x	x	x		x	x
Italia	x	x	x	x	x	x		x	x
Jamaica	x	x	x	x	x		d		d
Japón	x		x	x					
Jordania	x	x	x		a		a		a
Kazajstán	x	x	x		a	P			a
Kenya	x	x	x		a				
Kirguistán	x	x	x	x	x		a		a
Kiribati	x	x	x		a				
Kuwait	x	x	x		a		a		a
República Democrática Popular Lao	x		x		a				a
Lesotho	x	x	x	x	x		d		d

Estado Miembro de la OIT	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional		Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y Protocolo que modifica la Convención		Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956	
	Ratificación	Ratificación	Ratificación	Firma	Ratificación, adhesión (a), aceptación (A) o sucesión (d)	Firma o participación P)	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)	Firma	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)
Letonia	x	x	x	x	x				a
Líbano	x	x	x	x	x				
Liberia	x	x	x		a	x		x	
Libia	x	x	x	x	x		a		a
Lituania	x	x	x	x	x				
Luxemburgo	x	x	x	x	x			x	x
Madagascar	x	x	x	x	x		a		a
Malasia	x	<i>Denuncia</i>	x		a				a
Malawi	x	x	x		a		a		a
Maldivas	x	x	x						
Malí	x	x	x	x	x	x			d
Malta	x	x	x	x	x		d		d
Marruecos	x	x	x		a	x			a
Maurico	x	x	x		a		d		d
Mauritania	x	x	x		a	x			a
México	x	x	x	x	x	x		x	x
Moldova, República de	x	x	x	x	x				
Mongolia	x	x	x		a		a		a
Montenegro	x	x	x		d		d		d
Mozambique	x	x	x	x	x				
Myanmar	x				a	x			
Namibia	x	x	x	x	x				

Estado Miembro de la OIT	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional		Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y Protocolo que modifica la Convención		Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956	
	Ratificación	Ratificación	Ratificación	Firma	Ratificación, adhesión (a), aceptación (A) o sucesión (d)	Firma o participación P)	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)	Firma	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)
Nepal	x	x	x				a		a
Nicaragua	x	x	x		a	x			a
Níger	x	x	x	x	x	x			a
Nigeria	x	x	x	x	x		d		d
Noruega	x	x	x	x	x	x		x	x
Nueva Zelanda	x	x	x	x	x	x			a
Omán	x	x	x		a				
Países Bajos	x	x	x	x	A	x		x	x
Pakistán	x	x	x				a	x	x
Palau									
Panamá	x	x	x	x	x				
Papua Nueva Guinea	x	x	x				a		
Paraguay	x	x	x	x	x	P			a
Perú	x	x	x	x	x			x	
Polonia	x	x	x	x	x			x	x
Portugal	x	x	x	x	x			x	x
Qatar	x	x	x		a				
Reino Unido	x	x	x	x	x	x		x	x
Rumania	x	x	x	x	x	x		x	x
Rusia, Federación de	x	x	x	x	x		a	x	x
Rwanda	x	x	x	x	x				a
Saint Kitts y Nevis	x	x	x		a				

Estado Miembro de la OIT	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional		Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y Protocolo que modifica la Convención		Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956	
	Ratificación	Ratificación	Ratificación	Firma	Ratificación, adhesión (a), aceptación (A) o sucesión (d)	Firma o participación P)	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)	Firma	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)
Samoa	x	x	x						
San Marino	x	x	x	x	x			x	x
San Vicente y las Granadinas	x	x	x	x	x		x		a
Santa Lucía	x	x	x			x			d
Santo Tomé y Príncipe	x	x	x		a				
Senegal	x	x	x	x	x				a
Serbia	x	x	x	x	x		d		d
Seychelles	x	x	x	x	x				a
Sierra Leona	x	x	x	x			d		d
Singapur	x	<i>Denuncia</i>	x						d
República Árabe Siria	x	x	x	x	x	x			a
Somalia	x	x							
Sri Lanka	x	x	x	x			a	x	x
Sudáfrica	x	x	x	x	x	x			
Sudán	x	x	x				d	x	x
Sudán del Sur	x	x	x						
Suecia	x	x	x	x	x	x			a
Suiza	x	x	x	x	x	x			a
Suriname	x	x	x		a				d
Swazilandia	x	x	x	x	x				
Tailandia	x	x	x	x					

Estado Miembro de la OIT	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional		Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y Protocolo que modifica la Convención		Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956	
	Ratificación	Ratificación	Ratificación	Firma	Ratificación, adhesión (a), aceptación (A) o sucesión (d)	Firma o participación P)	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)	Firma	Ratificación, adhesión (a) o sucesión (d)
Tanzanía, República Unida de	x	x	x	x	x		a		a
Tayikistán	x	x	x		a				
Timor-Leste	x		x		a				
Togo	x	x	x	x	x				a
Trinidad y Tabago	x	x	x	x	x		d		d
Túnez	x	x	x	x	x		a		a
Turkmenistán	x	x	x		a	x			a
Turquía	x	x	x	x	x	x		x	x
Tuvalu									
Ucrania	x	x	x	x	x		a	x	x
Uganda	x	x	x	x			a		a
Uruguay	x	x	x	x	x		a		a
Uzbekistán	x	x	x	x	x				
Vanuatu	x	x	x						
Venezuela, República Bolivariana de	x	x	x	x	x				
Viet Nam	x		x		a		a		
Yemen	x	x	x				a		
Zambia	x	x	x		a		d		d
Zimbabwe	x	x	x						d

Anexo III

Conclusiones adoptadas por la Reunión tripartita de expertos sobre trabajo forzoso y trata de personas con fines de explotación laboral (Ginebra, 11 a 15 de febrero de 2013)

Contexto

Debe recordarse que, en su 101.^a reunión (2012), la Conferencia Internacional del Trabajo exhortó a la Oficina, en el marco de la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a que realizara «un análisis detallado, inclusive mediante la posible convocatoria de reuniones de expertos para identificar las Lagunas en la cobertura actual de las normas de la OIT con el fin de determinar si es necesario emprender una acción normativa para: i) complementar los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso en los ámbitos de la prevención y protección de las víctimas, incluida la compensación, y ii) hacer frente a la trata de personas para la explotación laboral». Por recomendación de su Mesa, el Consejo de Administración aprobó que el orden del día de la reunión fuera formular recomendaciones al Consejo de Administración con el fin de determinar si es necesario emprender una acción normativa para complementar el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Los temas a tratar eran los contenidos en el Marco de acción, a saber: i) la prevención del trabajo forzoso; ii) la protección de las víctimas, incluida la compensación, y iii) la trata de personas con fines de explotación laboral.

Los expertos se reunieron en Ginebra del 11 al 15 de febrero de 2013.

Introducción

1. Los expertos subrayaron que el derecho a no ser sometido al trabajo forzoso es un derecho humano. Los expertos reconocieron que los instrumentos de la OIT sobre el trabajo forzoso, a saber, el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), han desempeñado un importante papel en la realización de progresos para erradicar el trabajo forzoso en todas sus formas. La elevada tasa de ratificación de esos convenios demuestra el compromiso de los Estados Miembros de la OIT para lograr la erradicación efectiva del trabajo forzoso en todas sus formas. Por lo que respecta a los países que no hayan ratificado esos convenios, la Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998, reafirma la obligación de los Estados Miembros de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios. Sin embargo, en la actualidad, han aparecido nuevas formas de trabajo forzoso y se estima que el 90 por ciento de las 20,9 millones de víctimas del trabajo forzoso son explotadas por particulares o empleadores que actúan al margen de la ley, principalmente en la economía informal. Esto es inaceptable y ninguna región del mundo está exenta de este flagelo. El Pacto Mundial para el Empleo adoptado en 2009 recuerda la necesidad de aumentar la vigilancia para conseguir la eliminación y evitar el incremento de

las distintas formas de trabajo forzoso. Algunos grupos de la población, tales como los niños, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos, los pueblos indígenas y los trabajadores en la economía informal son especialmente vulnerables. Prácticamente la mitad de las víctimas se han desplazado dentro de su país o de forma transfronteriza. En este mundo que cambia rápidamente, el reto de erradicar el trabajo forzoso es mayor que nunca.

2. Los expertos pusieron de relieve que, teniendo en cuenta los convenios núms. 29 y 105 y el Protocolo de la Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, la OIT debería buscar enfoques complementarios de conformidad con su mandato y especialización con objeto de garantizar la erradicación del trabajo forzoso, incluido el trabajo forzoso impuesto como consecuencia de la trata de personas.
3. La OIT debería proseguir e intensificar sus esfuerzos para abordar las manifestaciones más amplias de trabajo forzoso en la actualidad, en vista del número cada vez mayor de niños, mujeres y hombres víctimas de trabajo forzoso en el mundo.
4. A pesar del amplio alcance del Convenio núm. 29 y de las medidas adoptadas hasta la fecha por los Estados Miembros, los expertos consideraron que lagunas importantes relativas a la aplicación siguen persistiendo en la erradicación del trabajo forzoso y que es necesario tratarlas con carácter urgente en términos de prevención, protección de las víctimas, indemnización, cumplimiento efectivo de la ley, coherencia política y cooperación internacional, según se indica a continuación.
5. Los expertos hicieron hincapié en la importancia de asignar recursos suficientes para aplicar efectivamente medidas relativas a la prevención, la protección de las víctimas, la indemnización y el cumplimiento efectivo de la ley.

Prevención

Los expertos llegaron a un consenso respecto a los puntos siguientes:

6. La importancia capital de las medidas preventivas para luchar contra el trabajo forzoso. De todas las medidas para eliminar el trabajo forzoso, la prevención debería ser sistemáticamente considerada por las autoridades nacionales y los interlocutores sociales.
7. La función preventiva de la administración y la inspección del trabajo, así como la necesidad de que exista una mejor coordinación con otros organismos encargados de hacer cumplir la ley y programas de capacitación destinados al Poder Judicial, la policía, las autoridades de inmigración, los trabajadores sociales y otras autoridades pertinentes.
8. La importancia de realizar regularmente actividades de sensibilización, tales como campañas en los medios de información, folletos de información y programas escolares, destinados a las personas vulnerables al trabajo forzoso y otras partes interesadas.
9. La compilación de datos, el intercambio de conocimientos y la investigación son esenciales para elaborar medidas eficaces de prevención; los países deberían reforzar sus esfuerzos en esta esfera.
10. La necesidad de atender el comercio de bienes o servicios que podría estar manchado por el trabajo forzoso.

Protección de las víctimas e indemnización

Los expertos llegaron a un consenso respecto a los puntos siguientes:

11. Es necesario mejorar la identificación de las víctimas del trabajo forzoso y establecer medidas apropiadas para proteger a todas las víctimas y presuntas víctimas de trabajo forzoso, hayan sido o no objeto de trata.

12. Medidas sólidas de protección de las víctimas, tales como los servicios sociales, pueden tener repercusiones favorables para llevar a cabo los procesamientos judiciales.
13. No se suele prestar suficiente atención a las disposiciones relativas a la protección laboral, como el pago de los salarios atrasados, las cuales deberían ser parte de un enfoque amplio y sistemático de protección de las víctimas.
14. Los gobiernos deberían examinar la viabilidad de establecer diversos mecanismos de indemnización, tales como la creación de un fondo estatal o reforzar las disposiciones para obtener una indemnización por parte de los autores del delito.

Cumplimiento efectivo de la ley

Los expertos llegaron a un consenso respecto a los puntos siguientes:

15. Deberían adoptarse medidas adecuadas para reforzar la capacidad de la inspección del trabajo a fin de luchar contra el trabajo forzoso, incluida la trata con fines de trabajo forzoso, a través de la asignación de recursos suficientes y la formación adecuada.
16. La importancia de la cooperación y coordinación entre la inspección del trabajo y otros órganos encargados del cumplimiento de la ley, incluida la policía, los fiscales y el Poder Judicial.
17. La necesidad de reforzar la capacidad de la inspección del trabajo para proteger los derechos de las víctimas del trabajo forzoso.
18. La necesidad de garantizar la transparencia de los órganos del Ministerio Público, así como la independencia del Poder Judicial.
19. Debería facilitarse el acceso de las víctimas a la justicia y, a estos efectos, simplificar todos los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes.
20. Entre otros medios de acción eficaces para combatir el trabajo forzoso, podrían incluirse las estrategias de coordinación entre los distintos servicios policiales, las disposiciones sobre los visados destinadas a garantizar que las víctimas del trabajo forzoso puedan permanecer en el país durante el período de investigación y juicio, y las medidas encaminadas a proteger a los grupos más vulnerables.
21. La importancia de imponer sanciones suficientemente eficaces y disuasorias, en particular sanciones penales, a los autores del trabajo forzoso y de garantizar un sólido sistema de justicia penal.

Coherencia de las políticas, coordinación y dialogo social

Los expertos llegaron a un consenso respecto a los puntos siguientes:

22. La promoción de la coherencia de las políticas es un aspecto esencial del mandato de la OIT y es necesario reforzarla respecto del trabajo forzoso, incluida la trata con fines de trabajo forzoso.
23. La cooperación en los planos nacional, regional e internacional, así como dentro del sistema multilateral es de primordial importancia para erradicar el trabajo forzoso.
24. La necesidad de adoptar planes de acción contra el trabajo forzoso orientados hacia los resultados.
25. El diálogo social y la participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de las medidas para combatir el trabajo forzoso incluida la trata de personas son esenciales para fortalecer la acción nacional e internacional contra el trabajo forzoso.

Valor añadido del nuevo o de los nuevos instrumentos de la OIT

26. A la luz del consenso alcanzado sobre los puntos antes mencionados, los expertos consideraron que la adopción de medidas complementarias con objeto de abordar las importantes y persistentes lagunas en la aplicación aportaría un valor añadido para erradicar el trabajo forzoso en todas sus formas.
27. Existió consenso entre los expertos en que las lagunas en la aplicación deberían abordarse a través de la actividad normativa a efectos de reforzar las medidas de prevención, protección e indemnización de las víctimas con miras a lograr de manera efectiva la eliminación del trabajo forzoso a nivel mundial. Los expertos consideraron distintas opciones para la acción normativa que revestirían la forma de un protocolo y/o de una recomendación, pero no lograron llegar a un consenso a este respecto. La opción de un nuevo convenio no fue retenida por los expertos.