



## **Informe final**

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

Ginebra, 2013

## **Informe final**

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

Ginebra, 2013

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

ISBN 978-92-2-327454-2 (impreso)

ISBN 978-92-2-327455-9 (web pdf)

*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.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos 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](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

---

## **Índice**

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1
II. Composición de la Reunión de expertos .....	1
III. Declaraciones iniciales.....	2
IV. Discusión.....	10
Punto 1. Trata de personas .....	11
Punto 2. Prevención del trabajo forzoso.....	16
Puntos 3 y 4. Protección e indemnización de las víctimas del trabajo forzoso.....	20
Punto 5. Cumplimiento efectivo de la ley .....	25
Punto 6. Coherencia y coordinación de las políticas, y cooperación internacional.....	29
Punto 7. Valor añadido de adoptar un nuevo o nuevos instrumentos de la OIT .....	32
V. Discusión y adopción de las conclusiones de la Reunión .....	37
VI. Observaciones finales .....	41
Anexo. Conclusiones adoptadas por la Reunión .....	43

---

## I. Introducción

1. A raíz de la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo que tuvo lugar en junio de 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) invitó a la Oficina Internacional del Trabajo a «realizar 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»<sup>1</sup>. En su 316.ª reunión de noviembre de 2012, el Consejo de Administración de la OIT decidió convocar una reunión tripartita de expertos en febrero de 2013 con el objetivo de presentar a su 317.ª reunión (marzo de 2013) recomendaciones acerca de la posible inscripción de un punto normativo en el orden del día de la 103.ª reunión de la CIT, de junio de 2014.
2. Con miras a facilitar las discusiones en esta Reunión, la Oficina ha preparado un informe titulado «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)» (en adelante, el Informe). El Informe se divide en cuatro partes. La primera parte contiene una breve introducción que describe el contexto actual del trabajo forzoso en el mundo. En la parte II se examinan el marco jurídico internacional relacionado con el trabajo forzoso y la trata de personas, los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso, otras normas regionales e internacionales pertinentes en esta materia. En la parte III se examinan la legislación y la práctica nacionales con respecto a las medidas de prevención y de protección, y a las medidas orientadas a combatir la trata de personas con fines de explotación laboral. En base al análisis de los marcos nacionales e internacionales, la parte IV presenta una serie de puntos para discusiones y propuestas ulteriores sobre medidas que han de adoptarse.

## II. Composición de la Reunión de expertos

3. Un Presidente independiente<sup>2</sup> dirigió la Reunión, la cual se compuso de ocho miembros gubernamentales<sup>3</sup>, ocho miembros empleadores<sup>4</sup> y siete miembros trabajadores<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> OIT: «Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo», *Actas Provisionales* núm. 15, CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafo 22, c).

<sup>2</sup> Sr. Jean Jacques Elmiger (Suiza); en su ausencia, el experto gubernamental del Brasil actuó como Presidente el primer día de la reunión (11 de febrero de 2013).

<sup>3</sup> Sr. Renato Bignami (Brasil), Sra. Marcia Eugenio (Estados Unidos), Sra. Joji V. Aragon (Filipinas), Sr. Bilal Almajali (Jordania), Sra. Catalina Doru (República de Moldova), Sr. Emmanuel Igbinosun (Nigeria), Sra. Marielle van der Linden (Países Bajos) y Sr. Chinyanta Chikula (Zambia).

<sup>4</sup> Sr. Daniel Mammone (Australia), Sr. Syed N. Taher (Bangladesh), Sr. Saleh Atibu (República Democrática del Congo), Sr. Juan José Llona Barrenechea (España), Sr. John Kloosterman (Estados Unidos), Sr. Adnan Abu Elragheb (Jordania), Sr. Octavio Carvajal Bustamante (México), Sr. Julio César Barrenechea Calderón (Perú).

---

Observadores gubernamentales de siete Estados Miembros asistieron igualmente a la Reunión (Arabia Saudita, Australia, Bangladesh, Belarús, Japón, Malasia y Sudán), así como representantes de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI). Además, representantes de las organizaciones intergubernamentales y de las organizaciones internacionales no gubernamentales siguientes asistieron a la Reunión como observadores: la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Consejo de Europa, Anti-slavery International, la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres (GAATW).

### III. Declaraciones iniciales

4. La Secretaria General de la Reunión, Sra. Cleopatra Doumbia-Henry, Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, destacó que el mandato y la misión de la OIT para combatir el trabajo forzoso se inició hace más de 80 años con la adopción del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Recordó que el Convenio núm. 29 prohíbe todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y que esta prohibición se considera una norma imperativa del derecho internacional de derechos humanos, que no autoriza excepción alguna. El Convenio núm. 29 y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) se encuentran entre los instrumentos de la OIT más ratificados: 177 de los 185 Estados Miembros de la OIT han ratificado el Convenio núm. 29 y 174 ratificaron el Convenio núm. 105. El combate mundial para erradicar el trabajo forzoso es fundamental para la promoción del trabajo decente y la protección de los trabajadores contra las formas inaceptables de trabajo.
5. En relación con las normas internacionales vigentes relacionadas con el trabajo forzoso, incluyendo los Convenios núms. 29 y 105 de la OIT y las convenciones de las Naciones Unidas relativas a la esclavitud, así como el 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 (Protocolo de Palermo sobre la trata), la Secretaria General subrayó que los principios consagrados en esos instrumentos, que exhortan a la eliminación de las peores formas de la explotación de los seres humanos siguen conservando importancia en el contexto de los múltiples y serios retos que enfrenta el mundo del trabajo. Recordando el contexto histórico en que se adoptaron esos instrumentos, destacó la manera en que el Convenio núm. 29 tuvo especialmente en cuenta los problemas existentes en 1930 en los territorios sometidos a la administración colonial y en algunos estados independientes. Después de terminada la Segunda Guerra Mundial, emergieron otras preocupaciones acerca de la utilización del trabajo forzoso como medio de coerción política o de disciplina en el trabajo, o con fines de desarrollo económico, que tuvieron como consecuencia la adopción del Convenio núm. 105. La adopción por las Naciones Unidas de la Convención sobre la Esclavitud, de 1926, proporcionó la primera definición jurídica internacional sobre la esclavitud, y la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, de 1956, definen las prácticas relacionadas con la esclavitud de manera más detallada. En 2000, se adoptó el Protocolo de Palermo sobre la trata, que es principalmente un instrumento de justicia penal y establece la primera definición internacional de trata de personas, vinculándola explícitamente con la noción del trabajo forzoso, dado que define específicamente la explotación, incluidos en

<sup>5</sup> Sr. Expedito Solaney Pereira de Magalhaes (Brasil), Sra. Annick Desjardins (Canadá), Sr. Yves Veyrier (Francia), Sr. Abdul Halim Mansor (Malasia), Sr. Mamadou Niang (Mauritania), Sr. Ramesh Badal (Nepal) y Sra. Prakashnee Govender (Sudáfrica).

---

ese concepto los trabajos o servicios forzosos, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre y diversas formas de explotación sexual.

6. En lo que respecta a los datos estadísticos sobre el trabajo forzoso, según estimaciones mundiales publicadas por la OIT en 2012, 20,9 millones de mujeres, hombres y niños son víctimas del trabajo forzoso en el mundo. La inmensa mayoría (el 90 por ciento), son objeto de explotación por particulares o empresas privadas que funcionan al margen de la ley, y el resto por el Estado. Estas estimaciones han demostrado que mientras las mujeres y niñas son, por lo general, las personas más afectadas, no debe olvidarse que hombres y niños representan el 45 por ciento del total. Entre esas víctimas que son objeto de explotación en el ámbito de la economía «privada», aproximadamente una cuarta parte es objeto de explotación sexual, mientras que las tres cuartas partes restantes realizan trabajo forzoso en sectores como la agricultura, la construcción, la manufactura o en el trabajo doméstico. La nueva estimación mundial de la OIT sobre el trabajo forzoso, pone de relieve, en consecuencia, la necesidad de centrar la atención específicamente en el problema de la explotación con fines de trabajo forzoso, así como en la relación entre trabajo forzoso y migraciones, teniendo en cuenta que prácticamente la mitad de todas las víctimas del trabajo forzoso se han desplazado a través de las fronteras o dentro de su país.
7. Además, la investigación de la OIT también ha puesto de relieve que el trabajo forzoso genera para los autores enormes beneficios ilegales, estimados anualmente en 44 000 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que las víctimas han perdido miles de millones de dólares por concepto de salarios dejados de percibir y el pago de tasas de contratación. Los trabajadores de la economía informal, que carecen de protección, son especialmente vulnerables. Facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, una cuestión que ha sido propuesta como un posible punto del orden del día para la CIT de 2014, podría ayudar a reducir esos riesgos a largo plazo. Sin embargo, la incorporación a la economía formal no puede solucionar las necesidades urgentes e inmediatas de las víctimas del trabajo forzoso, ni tratar las causas profundas del trabajo forzoso, como la pobreza y la discriminación, respecto de las cuales aún es indispensable adoptar medidas amplias con objetivos precisos.
8. La Secretaria General subrayó que aunque se ha observado una mejora en la comprensión del problema del trabajo forzoso, incluida la trata, así como la nueva legislación y el aumento de la preocupación internacional, todavía no se ha podido identificar ni proteger a la inmensa mayoría de las víctimas. Los bajos niveles de enjuiciamiento significan que la mayor parte de los delincuentes se han beneficiado de la impunidad. Según datos recientes compilados por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) persiste la escasa detección del delito de trata con fines de explotación laboral, si se la compara con la explotación sexual. Esto obedece a que los enfoques aplicados por la justicia penal y las acciones judiciales llevadas a cabo han dejado de lado otras esferas pertinentes de la legislación, como por ejemplo, la legislación laboral. La experiencia de la OIT en materia de cooperación técnica ha demostrado que los países que adoptaron un enfoque integrado y coordinado, una colaboración sin fisuras entre la justicia penal y la administración del trabajo, obtuvieron mejores resultados para combatir todas las formas de trabajo forzoso.
9. En relación con la protección de las víctimas, la Secretaria General subrayó que se requieren medidas más eficaces y la prestación de asistencia adecuada a las necesidades de las víctimas. A menudo, las víctimas de explotación con fines de trabajo forzoso requieren una asistencia diferente que las sometidas a la explotación sexual forzada. Asimismo, es necesario mejorar el acceso a la indemnización. La investigación ha demostrado que, en la práctica, es difícil obtener indemnizaciones, aunque la recuperación de los salarios impagos y el pago de los daños y perjuicios sufridos puedan ser la prioridad más urgente para numerosas víctimas. También existen lagunas en el ámbito de la prevención, y, muy frecuentemente, los esfuerzos para combatir el trabajo forzoso se dirigen a los síntomas y

---

no a las causas. La dimensión actual del trabajo forzoso demuestra que la legislación y las políticas destinadas a la prevención no han sido muy eficaces. La mayoría de los países carecen de medidas integrales destinadas a los empleadores o a la demanda del consumidor. La experiencia muestra que las iniciativas para erradicar el trabajo forzoso de las cadenas mundiales de suministros llevadas a cabo en colaboración con los interlocutores sociales, pueden ser sumamente efectivas. Los inspectores del trabajo también pueden desempeñar un papel fundamental en la prevención, mediante el asesoramiento que brindan con objetivos determinados para el incremento de la concientización, con el fin de impedir las prácticas de explotación que pueden tener como consecuencia el trabajo forzoso.

- 10.** La Secretaría General también hizo hincapié en que los interlocutores sociales (organizaciones de empleadores y de trabajadores) deben ser incluidos en la discusión. Ni el Convenio núm. 29 ni el Protocolo de Palermo sobre la trata abordan el papel de los interlocutores sociales. Con algunas excepciones notables, la mayoría de los países no incluyen a los representantes de los empleadores y de los trabajadores en los marcos y mecanismos institucionales para combatir el trabajo forzoso y la trata. La participación de los interlocutores sociales en los esfuerzos para combatir el trabajo infantil ha sido ejemplar a este respecto, y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y otros instrumentos de la OIT requieren la celebración de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- 11.** La Secretaria General recordó que los objetivos de la presente Reunión tripartita de expertos se han establecido en las conclusiones adoptadas por la CIT concernientes a la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo en su 101.<sup>a</sup> reunión celebrada en 2012. En consecuencia, esta Reunión tiene el objetivo de que los expertos formulen recomendaciones al Consejo de Administración con el fin de determinar si es necesario emprender una acción normativa y/o adoptar otras medidas para complementar los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso. Las discusiones no tienen el propósito de alterar el marco jurídico existente articulado en los dos convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso, sino más bien, identificar los sectores en los que un enfoque complementario podría reforzar considerablemente los esfuerzos para erradicar el trabajo forzoso en las esferas de la prevención, la protección de las víctimas y la trata de personas para su explotación laboral. Si se considera que la adopción de un nuevo instrumento o instrumentos supondrá un valor añadido para colmar las lagunas identificadas, podría entonces considerarse qué forma debería adoptar ese instrumento o instrumentos. Si los expertos consideran que un nuevo instrumento no es necesario, serían muy valiosas, no obstante, las recomendaciones que puedan formularse sobre las medidas para erradicar el flagelo del trabajo forzoso.
- 12.** El Presidente interino, experto gubernamental del Brasil, reseñó su experiencia en los ámbitos del trabajo forzoso y de la trata y, en particular, se refirió a su labor como inspector del trabajo. El Brasil reconoció oficialmente el problema del trabajo forzoso en 1995 y, desde esa fecha, fueron numerosos los progresos registrados y las medidas tomadas en el país, incluida la ratificación del Protocolo de Palermo sobre la trata. La lucha contra el trabajo forzoso se inició con la formulación de preguntas difíciles acerca de qué era necesario hacer para proteger a los trabajadores y promover la competencia leal entre las empresas. Expresó la esperanza de que la discusión generaría algunas respuestas a estas importantes cuestiones.
- 13.** El portavoz de los empleadores, experto empleador de Australia, señaló que el Convenio núm. 29 es uno de los ocho convenios fundamentales, y además, es uno de los convenios de la OIT que ha recibido el mayor número de ratificaciones. El amplio apoyo internacional para la erradicación del trabajo forzoso también se ha demostrado por el gran número de países que han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Esclavitud y el Protocolo de Palermo sobre la trata. La presente Reunión es esencial para



---

comprender la prevalencia del trabajo forzoso, así como para examinar qué medios han sido eficaces para compartir este flagelo y cuáles no. Del Informe se desprende claramente que los problemas del trabajo forzoso y la trata son multidimensionales, por lo que es necesario que sus soluciones sean múltiples y tengan objetivos específicos. Las diversas perspectivas de los expertos habrán de ser útiles para determinar de qué modo pueden elaborarse, en el ámbito internacional, soluciones prácticas viables.

14. Los expertos empleadores afirmaron que siguen apoyando la cooperación que se realice tanto a nivel nacional como internacional, mediante discusiones tripartitas, con el objetivo de lograr la erradicación del trabajo forzoso. A este respecto, el portavoz de los empleadores hizo referencia a su actuación como representante de los empleadores en una mesa redonda nacional sobre la trata organizada en Australia, con participación tripartita, en la que, además de promover la cooperación con otros países de la región se trataron cuestiones relativas al trabajo forzoso y la trata en el ámbito nacional.
15. El portavoz de los empleadores concluyó señalando que la Reunión debería tratar de fortalecer el consenso existente sobre la importancia de erradicar el trabajo forzoso. A este respecto se requiere la utilización de herramientas políticas múltiples, entre las que cabe mencionar mejorar el cumplimiento efectivo de la ley, la enseñanza, afianzar el Estado de derecho, y lograr coordinación entre los interlocutores sociales y las diversas instituciones gubernamentales.
16. El portavoz de los trabajadores, experto trabajador de Francia, subrayó que la CIT adoptó en junio de 2012 conclusiones importantes en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo, reafirmando su carácter universal y su importancia por su jerarquía de derechos humanos, así como por propiciar las condiciones necesarias para la realización de los demás objetivos estratégicos de la OIT. En ese sentido, hizo un llamamiento a la puesta en práctica de un plan de acción que permita «la realización universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo». Esta Reunión de expertos constituye la primera etapa, que apunta a uno de los aspectos particularmente simbólicos de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además, si bien parece alcanzarse el objetivo de la ratificación universal del Convenio núm. 29, las últimas estadísticas de la OIT muestran que el número de víctimas del trabajo forzoso en el mundo es, como mínimo, de 20,9 millones. Esta cifra proporciona la medida de la importancia de las labores de esta Reunión y de las proposiciones que se presentarán. El 68 por ciento de las personas explotadas por particulares o empresas son objeto de esa práctica para su explotación laboral. Ciertas categorías de trabajadores son particularmente vulnerables, como, por ejemplo, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y los indígenas, así como los trabajadores de la economía informal. El costo humano es enorme y la OIT ha estimado en 21 000 millones de dólares el monto de los ingresos no percibidos a causa del trabajo forzoso. Esa cifra es equivalente a los recursos necesarios para la instauración de sistemas de protección social, un elemento indispensable de una relación de trabajo libremente elegida y para la protección de los trabajadores.
17. En el ámbito de la OIT, los Convenios núms. 29 y 105 proporcionan el marco normativo de referencia en materia de definición y de erradicación del trabajo forzoso. El Convenio núm. 29 se adoptó en una época en que los gobiernos eran las principales entidades que imponían las prácticas de trabajo forzoso. Desde entonces, aparecieron nuevas formas y prácticas, especialmente como consecuencia del incremento de la movilidad de los trabajadores, que los expone aún más al riesgo del trabajo forzoso. El Informe subraya que actualmente el 90 por ciento de las víctimas son explotadas por particulares o por empresas. El objetivo de esta Reunión no es el de revisar los convenios de la OIT, ni los instrumentos internacionales adoptados en ese ámbito, especialmente el Protocolo de Palermo sobre la trata, sino de determinar la forma de subsanar las deficiencias que puedan presentar. Si bien existen motivos para alegrarse por la atención cada vez mayor que se presta a la lucha contra la trata de personas, que constituye una forma de trabajo forzoso, el

---

enfoque penal que actualmente predomina, deja muy frecuente a las víctimas sin protección y proporciona un espacio muy limitado a la labor de prevención. Un enfoque complementario, sistemático y coordinado en el ámbito de la trata de personas, que atribuya un cometido más importante a la administración, a la inspección del trabajo y a los interlocutores sociales, favorecería sin duda alguna una mejor prevención, detección y protección de las víctimas de la trata de personas para su explotación laboral.

- 18.** Como subraya el Informe, parece necesario definir, de manera complementaria al Convenio núm. 29, las orientaciones que impliquen un compromiso para los Estados a fin de obrar de manera sistemática en materia de prevención, indemnización y reinserción de las víctimas del trabajo forzoso; señaló también que la vulnerabilidad de las víctimas debe ser objeto de especial atención. A pesar de los importantes progresos realizados, la amplitud y gravedad de las prácticas del trabajo forzoso, incluida la trata de personas exigen una respuesta vigorosa por parte de la OIT, que induce a los expertos trabajadores a ser favorables a la adopción de un instrumento con carácter vinculante — que podría adoptar la forma de un protocolo o de un convenio — el cual, para ser eficaz, debería completarse con una recomendación. Un instrumento de la OIT favorecería una acción sistemática y coordinada a nivel internacional, esencial para la erradicación del trabajo forzoso, y permitiría conceder una mayor visibilidad a la lucha contra la trata de personas para su explotación laboral. Para concluir, el portavoz de los trabajadores subrayó que los expertos trabajadores están absolutamente determinados a actuar para la erradicación del trabajo forzoso en todas sus formas y para la adopción de conclusiones firmes en la materia que completarán los grandes avances ya alcanzados.
- 19.** La experta gubernamental de Filipinas subrayó que el amplio Informe y la publicación de las últimas estimaciones de la OIT sobre el trabajo forzoso en 2012 proporcionan una referencia muy útil para la acción política. Dijo que esperaba con interés que se realizaran discusiones constructivas sobre la pertinencia del Convenio núm. 29 frente a las nuevas formas y características del trabajo forzoso. Además de examinar la posibilidad y formas de adoptar un instrumento nuevo y complementario sobre trabajo forzoso, es indispensable tener claridad conceptual sobre ese fenómeno para identificar las insuficiencias en materia de investigación, prevención, inspección del trabajo, cumplimiento de la ley y seguimiento. Como país proveedor de mano de obra, Filipinas ha examinado las propuestas del Informe desde la perspectiva de gestionar la migración laboral de los sectores vulnerables. Por haber ratificado el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) en 2012 y elaborado recientemente una legislación nacional sobre trabajadores domésticos, que incluye una disposición especial sobre la erradicación del trabajo forzoso, el país ha extraído importantes enseñanzas que desea compartir. La experta gubernamental esperó que la Reunión generara opiniones diversas y enriquecedoras que servirán de base para la recomendación que habrá de someterse al Consejo de Administración en marzo de 2013, relativa a un instrumento complementario del Convenio núm. 29.
- 20.** La experta gubernamental de los Estados Unidos señaló que las estimaciones mundiales sobre el trabajo forzoso demuestran la magnitud del problema y la importancia crítica de los esfuerzos para ayudar a los millones de trabajadores obligados a trabajar en violación de sus derechos fundamentales. Los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso han sido durante largo tiempo esenciales para la erradicación del trabajo forzoso. El objetivo de la Reunión es examinar si existen lagunas o deficiencias en esos instrumentos. A este respecto, el Informe parece indicar que no existen lagunas en las normas en sí que exigiesen una nueva acción normativa. De conformidad con sus párrafos 47 y 48, los órganos de control de la OIT han confirmado que en virtud del Convenio núm. 29, la eliminación del uso del trabajo forzoso exige medidas no sólo destinadas a impedir el trabajo forzoso y castigar a los autores, sino también proteger a las víctimas y proporcionar acceso a la justicia y la obtención de una indemnización. Sin embargo, el Informe identifica problemas considerables en la aplicación de los convenios sobre el trabajo forzoso en muchos países, especialmente en relación con la prevención y protección de las

---

víctimas y la indemnización. A este respecto, la experta gubernamental de los Estados Unidos expresó la opinión de que las lagunas en los convenios y las deficiencias en la aplicación son cuestiones separadas que requieren soluciones diferentes. En consecuencia, instó con firmeza a que la evaluación para determinar si existen o no lagunas en los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso sea abordada con un espíritu abierto.

- 21.** Un observador de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) explicó que el mecanismo de las Naciones Unidas, a través de sus variados marcos jurídicos y de políticas, ha tratado sistemáticamente la trata de personas, incluida la trata con fines de trabajo forzoso, así como todas las demás formas de esclavitud moderna y de prácticas análogas a la esclavitud. La Declaración Universal de Derechos Humanos prohíbe la esclavitud y la servidumbre, y confirma el derecho a la libre elección del empleo. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades prohíben el trabajo forzoso y el trabajo obligatorio. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer exige que los Estados adopten todas las medidas necesarias para suprimir todas las formas de trata de mujeres. La Convención sobre los Derechos del Niño prohíbe la trata de niños cualquiera sea su finalidad.
- 22.** Además, el Consejo de Derechos Humanos ha designado varios Relatores Especiales con mandatos temáticos, tales como la trata, la venta de niños, la esclavitud y la violencia contra la mujer, destinados a tratar las cuestiones relativas a la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, incluido el trabajo forzoso, la servidumbre y la trata. En 2000, la OACDH elaboró una serie de Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, que fueron sometidos al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, como un anexo del Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Los mencionados principios tienen el objetivo de proporcionar una guía práctica y basada en los derechos, sobre la prevención de la trata de personas y la protección de las víctimas y están basadas en cuatro premisas: i) la primacía de los derechos humanos, ii) la prevención, iii) la protección y asistencia, y iv) la penalización, sanción y reparación. Para terminar, el observador de la OACDH subrayó que, si la presente Reunión tuviese como resultado recomendar que se adopte un nuevo instrumento, es esencial que el instrumento propuesto tenga en cuenta todos los elementos de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, debido a que ese instrumento jurídico no vinculante aborda las causas profundas de la trata y prevé el fortalecimiento de las medidas de prevención.
- 23.** La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) envió una declaración de apertura, que fue leída por el Secretariado. La ONUDD presta asistencia a los Estados en sus esfuerzos para aplicar el Protocolo de Palermo sobre la trata. La trata de personas es una preocupación mundial caracterizada muy a menudo por la impunidad, que, además de ser la causa de que las poblaciones vulnerables estén permanentemente en riesgo, contribuye a la falta de protección de las víctimas. Con el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se estableció el Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas (ICAT) para mejorar la cooperación entre los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y garantizar que la trata de personas se aborde en el mundo de una manera amplia e integral. En su carácter de miembro del ICAT, la ONUDD apoya las conclusiones y recomendaciones del primer documento sobre políticas del ICAT, titulado «Marco jurídico internacional relativo a la trata de personas», en el que se afirma que es necesario que los Estados sean conscientes de las obligaciones complementarias contenidas en los instrumentos internacionales pertinentes, distintos del Protocolo de Palermo sobre la trata, que identifica, define y describe las diferentes formas de explotación. En consecuencia, debería instarse a los Estados a revisar su legislación y políticas, con objeto de brindar protección adecuada y asistencia a todas las víctimas de la explotación que tengan derecho a esa protección o

---

asistencia en virtud de los instrumentos jurídicos internacionales. Esto permitiría incluir a las víctimas del trabajo forzoso, como los trabajadores en régimen de servidumbre, que no han sido objeto de trata de personas, según se define en el Protocolo de Palermo sobre la trata. Es necesario realizar esfuerzos para garantizar un mejor conocimiento de la coherencia entre la legislación de derechos humanos, la legislación sobre refugiados, el derecho laboral y otros conjuntos normativos pertinentes. A este respecto, la ONUDD expresó su beneplácito por las discusiones de la presente Reunión.

- 24.** Un observador del Consejo de Europa señaló que el Informe reconoce que el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, adoptado por el Consejo de Europa, tiene un ámbito de aplicación más amplio que otros instrumentos regionales, e incluye normas relativas al seguimiento y al cumplimiento de carácter más vinculante. Sin embargo, según estimaciones de la OIT, ciertos Estados miembros del Consejo de Europa registran un número de víctimas del trabajo forzoso por miles de habitantes muy elevado. Subrayó que el Convenio sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos está abierto para la firma de los países que no son miembros, lo cual permitiría unificar los dos extremos de la línea de la trata: el país de origen y el país de destino. Cabe señalar que, la Carta Social Europea incluye una definición de trabajo forzoso, y que el Comité Europeo de Derechos Sociales vigila la aplicación efectiva de la prohibición del trabajo forzoso. A este respecto, el Comité formuló conclusiones relativas al trabajo doméstico, que tuvieron en consideración las recientes sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en referencia a las condiciones de vida y de trabajo abusivas, degradantes e inhumanas. En este contexto, la Comisión pidió a los gobiernos que indicaran las medidas adoptadas en relación con las visitas de inspección del trabajo, las sanciones penales y la protección de los trabajadores migrantes. El Comité Europeo de Derechos Sociales también examinó las cuestiones del trabajo forzoso a través del mecanismo colectivo de quejas, aún no aceptado por todos los Estados Miembros. Con arreglo a este mecanismo, la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Organización Internacional de Empleadores (OIE), las organizaciones no gubernamentales con condición participativa, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen derecho a presentar quejas.
- 25.** Un observador de la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres (GAADW) recordó que la organización está formada por una red de 115 organizaciones no gubernamentales que trabajan directamente con mujeres en cuestiones relativas a la trata y asuntos conexos, proporcionando asistencia tanto en los países de destino como de origen. La GAADW promueve activamente la aplicación del Protocolo de Palermo sobre la trata y otros instrumentos internacionales. Sin embargo, la experiencia de actuar en este terreno ha puesto de manifiesto una debilidad inherente: la identidad de la persona objeto de trata es la de la víctima de un delito, y el objetivo es encontrar y sancionar al autor; en la mayoría de los casos, no obstante, los abusos y la violación de derechos ocurren en el contexto en el que las personas luchan por su subsistencia, durante el procedimiento de contratación o en el lugar de trabajo; las mujeres que buscan trabajo suelen desplazarse a otros países o se desplazan dentro de los límites de su país, y algunas veces escapan de sus lugares de trabajo por no tener esperanza de que sus derechos sean protegidos en su país de origen o en el país de destino. La oradora subrayó que la utilización exclusiva de políticas contra la trata no pone término a esta práctica. Es indispensable adoptar enfoques complementarios, globales e integrales respecto de la migración y la mano de obra, así como sobre los derechos económicos y sociales de la mujer. Además, es necesario adoptar un enfoque proactivo para lograr la eliminación del trabajo forzoso y examinar la dimensión laboral, incluida la economía informal y el trabajo que no se considera como tal. Concluyó subrayando que es necesario establecer normas o fortalecer las existentes para proteger a todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad o ciudadanía.
- 26.** Un observador de Anti-Slavery International dijo que el Informe reseña algunos de los aspectos claves que serían favorecidos por un instrumento complementario del

---

Convenio núm. 29, en particular, la importancia de la indemnización para las víctimas, ya sea para promover un enfoque de la trata de personas basado en los derechos humanos, o como un medio de justicia reparadora. Desde el decenio de 1930, la práctica del trabajo forzoso ha evolucionado, aunque su componente sustancial permanece invariable; por consiguiente, valdría la pena examinar si el marco conceptual de la prevención y la protección, tal como se expone en el Informe, es suficiente para atender los desafíos del mundo contemporáneo. Algunos de los riesgos principales del trabajo forzoso se derivan de las lagunas relativas al principio de la primacía del derecho en los ámbitos nacional e internacional y a la capacidad institucional. En consecuencia, es importante hacer hincapié en las cuestiones de coherencia y coordinación de las políticas, así como de la cooperación internacional en las esferas de la prevención y protección.

27. La investigación llevada a cabo por Anti-Slavery International y otros ha demostrado que, si bien las formas del trabajo forzoso son muy diversas, pueden distinguirse importantes elementos comunes. En primer lugar, las personas sometidas al trabajo forzoso muestran una tendencia a la vulnerabilidad, desde el punto de vista económico, aunque a menudo puede ser de carácter social o personal. En segundo lugar, pertenecen a comunidades socialmente excluidas y son objeto de discriminación ya sea en su país de origen, en el extranjero o en ambos. En tercer lugar, los gobiernos de los países en los que fueron objeto de abusos, ya sea intencionalmente o por falta de capacidad, no han garantizado normas adecuadas de justicia social y económica, ni las relativas a la observancia del derecho. Esta conceptualización de las manifestaciones contemporáneas del trabajo forzoso permite la adopción de nuevas medidas que también pueden ser más efectivas para la prevención del trabajo forzoso y la protección del trabajador.
28. A este respecto los programas de acción afirmativa en el ámbito de la justicia social y económica que tienen específicamente en cuenta la vulnerabilidad de las personas que pertenecen a comunidades socialmente excluidas, contribuirían ciertamente a quebrar los ciclos de esclavitud que han persistido durante generaciones. Un nuevo instrumento debería recomendar expresamente que los planes nacionales contra la trata y el trabajo forzoso tengan el objetivo de lograr el desarrollo económico y social. Esto no debería limitarse a las políticas nacionales incorporadas en los planes nacionales de acción, sino aplicarse también para apoyar políticas que no hayan tenido suficientemente en cuenta la dinámica de las relaciones de poder en que se basa la exclusión social de las personas vulnerables a la esclavitud.
29. Un segundo enfoque para prevenir el trabajo forzoso y proteger a las víctimas consiste en poner término a su aislamiento. Se observa la tendencia de que el trabajo forzoso, incluso cuando afecta a un número considerable de víctimas, se impone en las relaciones interpersonales, en las que el poder está en manos del esclavista. Si se facilitase un apoyo mutuo a través de grupos comunitarios o de la sindicalización, se podría equilibrar la relación de poder y promover relaciones laborales sólidas, e incluso podrían atenuarse algunos de los abusos más graves, tales como los cometidos en los hornos de ladrillos de Asia Meridional.
30. En tercer lugar, con el fin de revertir la tendencia del bajo riesgo que supone la trata, es necesario garantizar que el trabajo forzoso sea considerado un delito en todos los países y reforzar la capacidad de la inspección del trabajo. El Reino Unido ha adoptado una nueva legislación en vigor desde 2010, que ha permitido la realización de una serie de nuevas investigaciones policiales, y que han tenido como consecuencia la imposición de sanciones a los autores de infracciones a la legislación. Sin embargo, algunas medidas destinadas a hacer cumplir la ley, y las relativas a la inspección del trabajo pueden ser de difícil aplicación en los países en los que existe un nivel elevado de corrupción y en que no se respeta suficientemente el derecho. Considero que en este aspecto pueden centrarse los programas de ayuda y los esfuerzos diplomáticos de países cuyos ordenamientos jurídicos respetan las normas de la primacía del derecho, y deberían incluirse en los planes

---

nacionales de acción para combatir el trabajo forzoso. Es en su propio interés que los países ricos adoptan enfoques internacionalistas frente a la trata: si en los países de origen puede impedirse la trata de las posibles víctimas, esa práctica no sería un problema para los posibles países de destino.

31. En el contexto de una economía globalizada, un nuevo instrumento también debería reconocer que los ciudadanos de un país podrían facilitar el trabajo forzoso en otro país sin siquiera desplazarse. La legislación nacional e internacional vigente no considera responsables a aquellos que en definitiva aprovechan los hechos cometidos y los actos de omisión relativos a las prácticas de trabajo forzoso. Un nuevo instrumento debería recomendar una legislación rigurosa que permita determinar la responsabilidad individual y empresarial por esa conducta. Ese criterio estaría en conformidad con los Principios rectores para las empresas y los derechos humanos («Principios Ruggie»), sobre las empresas y los derechos humanos, que recomiendan la elaboración de una legislación extraterritorial para garantizar que la globalización de las empresas no se desarrolle al margen de las normas del Estado de derecho.
32. Asimismo, un nuevo instrumento debería subrayar la importancia de las medidas diplomáticas para reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos de un país respecto de la trata de personas y recordar a los gobiernos que la responsabilidad para con sus ciudadanos no finaliza cuando éstos han dejado el territorio nacional. Un nuevo instrumento también debería reconocer que ninguna de las responsabilidades de los interlocutores sociales se detienen en los límites del territorio nacional. Las empresas tienen responsabilidades en cuanto a sus cadenas mundiales de distribución. Los sindicatos también tienen intereses, por ejemplo, para garantizar el trabajo decente en esas mismas cadenas de distribución.
33. Para concluir, el observador de Anti-slavery International indicó que un nuevo instrumento debería reconocer la realidad de que muchos de los riesgos del trabajo forzoso en el mundo contemporáneo se derivan de las lagunas que presentan la práctica nacional y el derecho internacional en una economía globalizada. Si un nuevo instrumento pudiese aportar una dirección clara sobre la manera de dar respuesta a esos riesgos, valdría la pena el esfuerzo de elaborarlos.
34. El portavoz de los trabajadores puso de relieve que una de las cuestiones transversales de esta discusión reside en la identificación de la forma de los medios de acción más adecuados que pueden proponerse al Consejo de Administración. Cabe felicitarse por el consenso obtenido en cuanto al reconocimiento de la importancia de los instrumentos existentes que prohíben el trabajo forzoso y, en particular, de los Convenios núms. 29 y 105 de la OIT. La labor de los órganos de control ha permitido observar la realización de progresos. Sin embargo, es necesario identificar formas más detalladas para la puesta en práctica de las normas, que no puede ser simplemente un principio. Si existen lagunas en la aplicación de las normas, es conveniente reflexionar sobre la necesidad de que dichas normas sean más explícitas e identificar las modalidades de aplicación, adoptando un criterio sistemático y coordinado.
35. El portavoz de los empleadores subrayó que los expertos empleadores esperaban esta Reunión con un espíritu abierto, y deseaban comprender la naturaleza del problema del trabajo forzoso, así como la forma de encontrar posibles soluciones.

## IV. Discusión

36. La discusión se articuló en torno de los siete puntos para la discusión identificados en el Informe: 1) la trata de personas; 2) la prevención del trabajo forzoso; 3) la protección de las víctimas del trabajo forzoso; 4) la indemnización de las víctimas de trabajo forzoso;

---

5) la aplicación efectiva de la ley; 6) la coherencia y coordinación de las políticas y la cooperación internacional; 7) el valor añadido de adoptar un nuevo o nuevos instrumentos de la OIT. A fin de orientar y facilitar las discusiones de los expertos, la Secretaria General de la Reunión recordó las preguntas propuestas en el Informe para cada punto de discusión e hizo una introducción sobre cada uno de dichos puntos.

## **Punto 1. Trata de personas**

*¿Qué relación existe entre el trabajo forzoso y la trata de personas? ¿Cuáles son, en su caso, las lagunas normativas existentes en relación con la trata de personas y resultaría útil que la OIT las colmase mediante actividades normativas?*

- 37.** La Secretaria General recordó que la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral está incluida en la definición del trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio núm. 29. La Comisión de Expertos ha abordado de manera sistemática la trata de personas al examinar la aplicación del Convenio núm. 29, pidiendo a los países que tomen medidas globales para combatir este fenómeno. En este sentido, el Informe señala que, en la mayoría de los países, la legislación nacional define y sanciona la trata de personas, y que en la última década muchos Estados han iniciado programas, políticas y estrategias de lucha contra la trata de personas. El Informe también identifica lagunas para las cuales una orientación podría ser útil, incluyendo: i) los esfuerzos para prevenir, detectar e iniciar acciones judiciales en los casos de trata para la explotación laboral, menores que los esfuerzos realizados para luchar contra la trata con fines de explotación sexual, ii) el número muy bajo de enjuiciamientos en caso de delito de trata de personas; iii) la insuficiencia de los mecanismos de protección de las víctimas; iv) la falta de reconocimiento del importante papel complementario de la administración del trabajo y de la inspección del trabajo en la lucha contra la trata de personas, y v) la insuficiente cooperación entre la inspección del trabajo y las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación penal.
- 38.** El portavoz de los trabajadores subrayó que el trabajo forzoso puede existir sin estar vinculado a hechos relativos a la trata de personas. Si bien el Convenio núm. 29, que prevé la erradicación del trabajo forzoso, no menciona explícitamente la lucha contra la trata, los gobiernos y los órganos de control han vinculado a la lucha contra el trabajo forzoso, la lucha contra la trata de personas para su explotación laboral o sexual. Desde 2001, la cuestión de la trata es objeto de un examen sistemático por parte de los órganos de control de la OIT. La Comisión de Expertos tomó nota con interés de las disposiciones legislativas, los marcos institucionales y los planes nacionales adoptados por los gobiernos a este respecto y, de ese modo, estableció un *corpus* de líneas directrices de acción contra la trata de personas.
- 39.** Paralelamente, el Protocolo de Palermo sobre la trata contiene una definición de la trata reconocida de manera prácticamente universal. Al hacer hincapié en la justicia penal, el Protocolo no valoriza el papel que la administración y la inspección del trabajo pueden desempeñar en la lucha contra la trata de personas para su explotación laboral. Es de mencionar que tampoco tiene en cuenta el papel de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Por último, al tener dicho instrumento el objetivo prioritario de sancionar a los culpables, desde esa perspectiva, se puede llegar a cierta ambigüedad al considerar la situación de las víctimas. El Informe subraya que las medidas destinadas a prevenir, detectar y sancionar la trata para la explotación laboral acusan un cierto retardo en relación con las destinadas a la trata para la explotación sexual.
- 40.** El portavoz de los trabajadores subrayó que si bien el Convenio núm. 29 y el Protocolo de Palermo son complementarios, persisten las lagunas, que deberían superarse mediante la acción normativa de la OIT. Dicha acción permitiría reunir, en un texto único, un marco de

---

medidas precisas que los gobiernos deberían poner en práctica, e inspiradas en el *corpus* elaborado por los órganos de control. Ese marco permitiría a los gobiernos vincular sistemáticamente a las medidas adoptadas para luchar contra el trabajo forzoso, las disposiciones que permitan identificar y detectar las situaciones de trata de personas para su explotación laboral. Este enfoque normativo es indispensable y podrá contribuir a la adopción de una acción sistemática, coherente y coordinada en el plano internacional.

41. El experto gubernamental de Jordania indicó que el trabajo forzoso y la trata tienen en común elementos constitutivos esenciales, tales como la explotación mediante la amenaza de utilizar la fuerza, el engaño, o la explotación de la vulnerabilidad. En el ámbito nacional, Jordania adoptó una ley sobre la lucha contra la trata que complementa las nuevas disposiciones del Código del Trabajo y prevé, por ejemplo, la prohibición de retener los documentos de identidad de los trabajadores.
42. El experto gubernamental de la República de Moldova indicó que los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso deberían ser complementados con disposiciones adicionales sobre todas las materias enumeradas en el Informe. Resultaría de utilidad que la nueva norma de la OIT fuera tan específica como sea posible, para facilitar su aplicación por parte de los Estados Miembros, especialmente por las jóvenes democracias, en relación con la legislación sobre la trata para la explotación laboral. La República de Moldova ha ratificado los Convenios núms. 29 y 105 y el Protocolo de Palermo sobre la trata. Al ser un país de origen de trata de personas, aún enfrenta dificultades para resolver las cuestiones relativas a trata y al trabajo forzoso, debido a la falta de experiencia suficiente en la creación de mecanismos legales para combatir esas prácticas. Además, la definición de trabajo forzoso prevista en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio núm. 29 supone que el trabajo es impuesto sin el consentimiento del trabajador, pero este elemento no siempre es válido debido a que en numerosos casos, los contratistas engañan a las víctimas potenciales acerca de las condiciones de trabajo, determinante para que entren inicialmente en la relación laboral de manera voluntaria, y descubrir, tardíamente, que han sido engañadas.
43. El experto gubernamental de Nigeria señaló que la relación entre el trabajo forzoso y la trata de personas podría clarificarse poniendo de relieve que las personas engañadas acerca de las condiciones de trabajo o los contratos de empleo u obligadas a trabajar mediante amenazas, son víctimas de trabajo forzoso. Por lo que respecta a la cuestión de las deficiencias en la legislación, estima que los gobiernos han tratado el problema de la trata de personas principalmente a través del mecanismo de justicia penal, excluyendo de ese cometido a los sistemas de administración del trabajo. En Nigeria, por ejemplo, la autoridad competente en materia de prohibición de la trata de personas recibe más atención del Gobierno que el Ministerio de Trabajo. Uno de los motivos de esta situación es que el Convenio núm. 29 no ha destacado claramente la necesidad de adoptar un enfoque integrado, que prevea la participación de los interlocutores sociales, los gobiernos y los actores no estatales en la lucha para erradicar el trabajo forzoso. Para subsanar esta deficiencia, sería deseable que la actividad normativa establezca un enfoque jurídico amplio e integral, que trate todos los aspectos de la trata, especialmente la que tiene por objeto la explotación laboral.
44. La experta gubernamental de Filipinas señaló que su Gobierno trabajaba para encontrar respuestas adecuadas para abordar el fenómeno de la trata, una forma emergente de trabajo forzoso. Indicó que existen oportunidades para la actividad normativa de la OIT que, por una parte podría fortalecer el papel de la administración del trabajo, incluida la inspección del trabajo, en las esferas de la prevención, identificación de las víctimas y el enjuiciamiento efectivo de los culpables, y, por otra parte, podría intensificar la sensibilización, en particular para garantizar la reunión de pruebas para el enjuiciamiento y la condena de los culpables. La lucha contra la trata de personas se ha centrado principalmente en la trata para la explotación sexual, pero no para su explotación laboral. Por ejemplo, en Filipinas se registraron 81 condenas, en su mayoría relacionadas con la



---

explotación sexual y sólo tres por explotación laboral. En conclusión, expresó su apoyo a la actividad normativa en esta esfera a fin de llevar a cabo políticas más firmes e iniciar acciones judiciales efectivas contra todas las formas de trabajo forzoso.

45. El experto gubernamental de Zambia dijo que existe una estrecha relación entre trabajo forzoso y trata de personas, en el sentido de que esta última se considera como una subcategoría de la primera. Es conveniente que esa vinculación sea claramente definida y abordada en los instrumentos internacionales. Por lo que respecta a las lagunas en la legislación, todo nuevo instrumento o norma debería determinar claramente las instituciones, desde una perspectiva gubernamental, que están facultadas para combatir la trata de personas.
46. La experta gubernamental de los Estados Unidos indicó que la discusión debería centrarse en la trata con fines de trabajo forzoso, dado que la trata en sí es un concepto mucho más amplio. Es importante determinar sobre qué tipo de «trata» se está deliberando y garantizar que no se discutan modificaciones al Protocolo de Palermo sobre la trata, materia de competencia de otro organismo de las Naciones Unidas.
47. El portavoz de los empleadores señaló que los expertos empleadores consideran que el punto para la discusión núm. 1 incluye dos preguntas separadas, la primera relativa a la relación entre el trabajo forzoso y la trata de personas, y la segunda a si existen lagunas normativas y si resultaría útil que la OIT las tratase a través de las actividades normativas. Por lo que respecta a la primera pregunta, basándose en la definición del trabajo forzoso contenida en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio núm. 29 y en la definición de trata de personas contenida en el artículo 3 del Protocolo de Palermo sobre la trata, es evidente que existe una estrecha vinculación entre las dos prácticas, aunque no coinciden totalmente. En consecuencia, los expertos empleadores subrayaron que su análisis difiere de la opinión de la Comisión de Expertos (véase párrafo 138 del Informe) en el sentido de que el Convenio núm. 29 impone la obligación jurídica de erradicar la trata de personas, como parte de la obligación de erradicar el trabajo forzoso y no pueden adherir a este punto de vista. En relación con la segunda pregunta, manifestó que es evidente que existe una laguna en el marco de la OIT. En la actualidad no existe una norma de la Organización que aborde la trata de personas, aunque un instrumento de las Naciones Unidas trata esa cuestión. La pregunta se refiere a la manera en que puede superarse esa deficiencia. Los expertos empleadores tienen un espíritu abierto ante las posibles opciones, aunque, en primer lugar, es importante comprender exactamente el problema, antes de considerar las diferentes opciones y el posible valor añadido.
48. El experto de trabajador de Mauritania insistió en que la trata de personas reviste varias formas y se caracteriza por una intención delictiva. Los trabajadores son objeto de abuso por las redes y pasan a ser una fuerza de trabajo explotada por multinacionales, intermediarios o sociedades nacionales pantalla que se ocupan de «blanquear» la mano de obra clandestina. De ese modo, en las empresas mineras o de explotación petrolífera, han surgido formas modernas de esclavitud. En vista de la gravedad de la situación ya no es posible contentarse con mecanismos flexibles. Es necesario que la OIT disponga de un nuevo instrumento vinculante que trate de las peores formas de trabajo forzoso, incluida la trata. Esto es aún más oportuno, en vista de que esas peores formas de trabajo forzoso escapan al control de los Estados y de la inspección del trabajo.
49. El portavoz de los trabajadores subrayó que al igual que los expertos empleadores, los expertos trabajadores abordan la presente Reunión con un espíritu de apertura. Se han examinado con atención diversas posibilidades y las labores llevadas a cabo muestran que es necesario un complemento normativo. Es preferible adoptar una norma debido a que, incluso si no se ha puesto en tela de juicio el consenso existente sobre la prohibición de toda forma de trabajo forzoso, incluida la trata de personas, y que los instrumentos internacionales relativos al trabajo forzoso han sido ampliamente ratificados, las víctimas

---

del trabajo forzoso nunca han sido tan numerosas. En consecuencia, no es posible contentarse con el mantenimiento del *statu quo*. Debe tenerse presente que, en esta situación no se pone en tela de juicio ni la sinceridad de los gobiernos ni la voluntad de los órganos de control de la OIT. No obstante, en vista de la realidad, es necesario actuar con eficacia y establecer un marco comprensible y claro que comprometa a los Estados de manera sistemática y que permita obtener resultados.

- 50.** En relación con la intervención de la experta gubernamental de los Estados Unidos sobre el concepto de trata de personas y de trabajo forzoso, el portavoz de los trabajadores afirmó que el objetivo no es adoptar un «Protocolo de Palermo núm. 2» ni tampoco un «Protocolo de Palermo de la OIT» sino más bien resaltar el vínculo del trabajo forzoso y la trata de personas para la explotación laboral. El Protocolo de Palermo presenta algunas deficiencias a este respecto debido a que hace hincapié en el enfoque penal y, en la práctica, es mayor el número de casos de explotación sexual que son objeto de sanciones, mientras que los casos de explotación laboral representan las dos terceras partes de los casos de trata. Es necesario seguir concentrados en el mandato de la OIT y en su ámbito de especialización, es decir, la vinculación entre el trabajo forzoso y la trata, identificando las vías posibles de acción y los enfoques aplicados por ciertos Estados, tal como ha observado la Comisión de Expertos. Todos esos elementos respaldan la adopción de un instrumento normativo que proporcione un marco de acción claro y coherente.
- 51.** El experto empleador de los Estados Unidos afirmó que si bien todos pueden estar de acuerdo en que la trata de personas es una cuestión muy importante y que existen vínculos entre la trata y el trabajo forzoso, no son cuestiones idénticas. Se presentan tipos de trata que no constituyen trabajo forzoso, y viceversa. En los Estados Unidos, la trata de personas ha generado un gran interés por parte de las empresas y del Gobierno. A su juicio, el desplazamiento es inherente a la trata y no es seguro que esta última entre en todos sus aspectos en el ámbito del Convenio núm. 29. Indicó que toda la discusión podría referirse a la trata y nunca llegar a otros puntos importantes relacionados con el trabajo forzoso. En consecuencia, podría ser preferible separar la trata de los otros aspectos del trabajo forzoso y tener una discusión general, tal vez durante la CIT, para examinar si la OIT debería participar en el establecimiento de normas relativas a la trata.
- 52.** El portavoz de los empleadores dijo que el Informe ofrece varios tipos de medidas que pueden someterse a consideración, algunas de las cuales no suponen una actividad normativa, por ejemplo, la elaboración de planes o estrategias nacionales para combatir el trabajo forzoso. Alguna de esas medidas ya han sido aplicadas por los Estados Miembros, mientras que otras se encuentran en curso de aplicación. Existen varias proposiciones a este respecto que los expertos empleadores podrían aceptar de manera unánime. Señaló sin embargo, que las causas profundas del trabajo forzoso deberían examinarse con carácter prioritario.
- 53.** El portavoz de los trabajadores expresó su incomodidad debido a que las discusiones podrían dar la impresión de que los expertos persiguen objetivos diferentes y se ve obligado a manifestar que este no es el caso. La actuación de los expertos trabajadores no apunta a establecer una norma sobre la trata de personas sino, más bien, completar el *corpus* normativo sobre el trabajo forzoso convirtiendo en sistemática la lucha contra la trata de personas con fines de explotación laboral y establecer las disposiciones necesarias, incluidos los planes de acción para luchar contra la trata de personas. Como lo han subrayado los expertos empleadores, existen situaciones de trabajo forzoso sin que necesariamente haya trata de personas y situaciones de trata que no tienen como consecuencia el trabajo forzoso. Por consiguiente, es indispensable convertir en sistemática, y de ese modo explícita, la necesidad de que los gobiernos actúen de manera uniforme y clara a partir de las líneas generales emanadas de los órganos de control de la OIT.

- 
- 54.** El experto gubernamental de Zambia recordó que todos los expertos estuvieron de acuerdo en que la trata y el trabajo forzoso no son cuestiones idénticas. No obstante, sigue sin resolverse la cuestión de que, pese a la existencia de dos convenios de la OIT ampliamente ratificados, el problema se incrementa en la práctica. Al poner de relieve la importancia de una discusión sobre las causas profundas del trabajo forzoso y las formas consecuentes de abordarlo, consideró que la Reunión debería centrarse en la mejor manera de regular los mercados de trabajo a fin de abordar el trabajo forzoso.
- 55.** La experta gubernamental de Filipinas indicó que el punto para la discusión núm. 1 no está centrado en la definición de la trata en sentido amplio, sino en las dimensiones de la explotación laboral de la trata de personas, las cuales tienen como consecuencia el trabajo forzoso. Si a los fines de la discusión se limitase la definición de la trata, resultaría útil concentrarse en la necesidad de realizar alguna actividad normativa en la esfera laboral.
- 56.** El experto gubernamental del Brasil recordó el principio consagrado en la Declaración de Filadelfia de 1944 de que el trabajo no es una mercancía. El trabajo forzoso y la trata son conceptos relacionados y la Comisión de Expertos ha establecido adecuadamente la vinculación entre ambos. Sin embargo, existen motivos de confusión ya que el Protocolo de Palermo sobre la trata y los dos convenios de la OIT adoptan criterios muy diferentes. El Convenio núm. 29 incluye numerosas disposiciones transitorias, estableciendo derechos que, según estima la Comisión de Expertos, ya no pueden invocarse por los Estados. Es indispensable ocuparse del trabajo forzoso con herramientas más modernas. Observó que durante su experiencia laboral nunca encontró algún caso de trabajo forzoso que no encajase en el concepto de trata de personas establecido en el Protocolo de Palermo sobre la trata, un instrumento sumamente amplio que al referirse a la «recepción» no parece exigir el movimiento de personas. Esto significa que, incluso en ausencia de movimiento de personas de un lugar a otro, las características de la trata de personas con fines de explotación laboral son reunidas cuando un trabajador se encuentra explotado mediante uno de los medios enunciados en el Protocolo de Palermo. El Protocolo de Palermo sobre la trata ha establecido una serie de disposiciones para proteger a los trabajadores, mientras que el Convenio núm. 29 no hace referencia a ese respecto. Esta distinción debería haberse tenido en cuenta para que la Reunión progresara en la adopción de un nuevo instrumento, que sería especialmente útil para reforzar el papel de la inspección del trabajo; además, cabe mencionar que ninguno de los instrumentos internacionales adoptados recientemente fueron establecidos sobre la base de un mecanismo tripartito que examine la trata con fines de explotación laboral.
- 57.** El experto gubernamental de Nigeria expresó su adhesión a los comentarios formulados por el experto gubernamental del Brasil y añadió que es importante que la OIT revise el Convenio núm. 29 a fin de crear un marco para que los gobiernos puedan erradicar colectivamente el flagelo del trabajo forzoso.
- 58.** El portavoz de los trabajadores señaló que la inclusión en el Convenio núm. 29 de una disposición estableciendo que «todo Miembro que ratifique el presente Convenio se compromete a asociar a las disposiciones necesarias para la eliminación del trabajo forzoso medidas destinadas a luchar contra la trata de personas para la explotación laboral» hubiera permitido no subestimar las situaciones de trata de personas que pueden tener como consecuencia el trabajo forzoso. Es conveniente completar el Convenio núm. 29 adoptando un instrumento que incluya una disposición de esa índole, acompañado por una recomendación en la que se propongan líneas directrices que podrían inspirarse en los principios preconizados por los órganos de control.
- 59.** La Secretaria General aclaró que debía efectuarse una distinción entre los dos diferentes enfoques respecto de la trata de personas con fines de explotación laboral; uno consagrado en el Convenio núm. 29 y el otro en el Protocolo de Palermo sobre la trata. La OIT tiene el mandato de tratar exclusivamente el mundo de las cuestiones laborales. La trata de

---

personas con fines de explotación laboral ha sido considerada por la Comisión de Expertos como una forma moderna de trabajo forzoso comprendida en una amplia definición que abarca todas las formas de trabajo forzoso. Por su parte, el enfoque del Protocolo de Palermo sobre la trata es utilizar la trata de personas como un concepto amplio dentro del cual el trabajo forzoso se considera una subcategoría. Existen numerosos ejemplos de normas de la OIT que se superponen con otros instrumentos internacionales, por ejemplo el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades, así como el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) que se superponen con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Es importante señalar la distinción entre el Protocolo de Palermo sobre la trata y el Convenio núm. 29. Mientras que el Protocolo de Palermo se limita a la trata de personas, el Convenio núm. 29 adopta un criterio más amplio, debido a que no todas las formas de trabajo forzoso tienen un componente de trata. Sin embargo, aún se plantea la cuestión de si los instrumentos de la OIT sobre el trabajo forzoso son suficientes para abordar las formas modernas de esa práctica.

## **Punto 2. Prevención del trabajo forzoso**

*¿Cuáles son, en su caso, las lagunas normativas existentes en relación con la prevención del trabajo forzoso que cabría colmar mediante un nuevo instrumento o mediante varios? De existir dichas lagunas, ¿deberían preverse en el nuevo o en los nuevos instrumentos potenciales:*

- *actividades de sensibilización que podrían revestir la forma de campañas mediáticas, talleres, la difusión de material pedagógico, folletos, la creación de un grupo de trabajo, la organización de programas de formación para la policía, los agentes de seguridad, los trabajadores sociales y otras autoridades competentes?*
- *medidas encaminadas a reforzar el cometido de las instituciones de inspección del trabajo en las actividades de prevención (realizando vigilancias en los lugares de trabajo, participando en la educación y la sensibilización para prevenir la explotación y controlando las actividades de las agencias de empleo privadas)?*
- *pautas de orientación para combatir la demanda que genera trabajo forzoso (por ejemplo, desalentando la demanda de los empleadores y de los consumidores)?*

- 60.** La Secretaria General indicó que, según el Informe, en los últimos años, ha habido un creciente reconocimiento de la importancia de tomar medidas para prevenir el trabajo forzoso. Si el Convenio núm. 29 no contiene disposiciones que mencionan explícitamente la prevención, la lectura conjunta de sus disposiciones ha llevado a los órganos de control a pedir a los gobiernos que tomen una serie de medidas destinadas a la prevención de todas las formas de trabajo forzoso, incluida la trata de personas, por ejemplo, asegurar un adecuado conocimiento de las prácticas de trabajo forzoso, realizar actividades de sensibilización, reducir los factores que hacen que las personas sean vulnerables y se conviertan en víctimas del trabajo forzoso, y fortalecer a las autoridades encargadas de controlar el cumplimiento efectivo de la ley. A pesar de las buenas prácticas que se están implementando en algunos países, el Informe destaca que: i) muchos países no consideran la adopción de medidas globales y eficaces para prevenir el trabajo forzoso como una prioridad; ii) las disposiciones legislativas nacionales en materia de prevención son a menudo fragmentadas y no tratan el tema de manera sistemática; iii) en algunos países, no se proporciona a la inspección del trabajo los medios suficientes para la prevención de prácticas de trabajo forzoso; iv) muchos países carecen de medidas integrales en relación con la demanda de los empleadores y del consumidor, y v) es también necesario tratar la

---

vulnerabilidad de determinadas categorías de trabajadores (como los trabajadores migrantes) a las prácticas de trabajo forzoso.

61. Los portavoces de los empleadores y de los trabajadores, así como la mayoría de los expertos gubernamentales observaron que, de todos los tipos de intervención gubernamental, la prevención es el aspecto menos destacado, y convinieron en que es de primordial importancia para la eliminación del trabajo forzoso. La experta gubernamental de los Estados Unidos indicó que, como señalaron también los expertos trabajadores, mientras que en el Convenio núm. 29 no se establecen expresamente las medidas de prevención, están implícitas en la consecución del objetivo de eliminar el trabajo forzoso. En general, los expertos reconocieron la pertinencia de las medidas propuestas por el Informe en esa esfera y, a este respecto, la experta gubernamental de Filipinas puso de relieve que una forma de amplificar los mecanismos preventivos sería garantizar asignaciones presupuestarias adecuadas para la prevención del trabajo forzoso.

### ***Medidas de sensibilización***

62. En relación con las medidas de sensibilización, todos los expertos convinieron en que eran esenciales para la prevención del trabajo forzoso. El portavoz de los empleadores subrayó que es importante que las (posibles) víctimas estén conscientes de su condición de víctimas y que la información debe ser traducida y puesta a disposición de los trabajadores con un acervo cultural y lingüístico diverso, destinado a esos sectores de la economía particularmente vulnerable a la trata, como el trabajo doméstico y la agricultura. Asimismo, el portavoz de los trabajadores dijo que debería instarse sistemáticamente a los gobiernos a que proporcionen un nivel de información permanente a la población en general y, en particular, a los trabajadores en riesgo y sus familias. Es indispensable que las víctimas y posibles víctimas tomen conciencia de esa situación y de que la imposición de condiciones de trabajo de esa índole está prohibida por la ley, incluso en la economía informal. En vista de que el trabajo forzoso concierne a las poblaciones más vulnerables, también es necesario tomar en cuenta la posible falta de conocimiento del idioma del país o del analfabetismo de las víctimas. Más específicamente, la experta gubernamental de Filipinas hizo hincapié en que las actividades de sensibilización comuniquen a todas las unidades gubernamentales locales, para que puedan difundirse a las regiones en las que las víctimas son preponderantes y no tienen acceso a los medios de comunicación social. El experto trabajador de Nepal consideró que la cuestión del trabajo forzoso debería incorporarse a los programas escolares para que lleguen a conocimiento de todos los niños, opinión que hizo suya la experta gubernamental de la República de Moldova, subrayando asimismo la importancia de centrarse en las posibles víctimas a través de cursos de formación escolar, con el fin de prevenir a los jóvenes que entran al mercado de trabajo acerca de los riesgos del trabajo forzoso. El experto gubernamental de Jordania también se refirió a otras medidas de sensibilización, como la organización de campañas de promoción contra todas las formas de trabajo forzoso y de trata, el establecimiento de una línea telefónica de ayuda para trabajadores migrantes, con servicios de traducción a su lengua materna y la difusión de folletos para los trabajadores migrantes que suministren orientación sobre sus derechos y obligaciones.

### ***Fortalecer el papel de la inspección del trabajo***

63. En relación con la inspección del trabajo, el portavoz de los trabajadores y los expertos gubernamentales de Filipinas, Brasil y Jordania estuvieron de acuerdo en la necesidad de reforzar la función preventiva esencial que desempeñan los inspectores del trabajo en la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso. A este respecto, el portavoz de los trabajadores estimó que los gobiernos deben organizar la inspección del trabajo de manera que incluya sistemáticamente un departamento encargado de la lucha contra el trabajo forzoso. La existencia de una estructura de esa índole, siempre que disponga de los medios

---

para actuar, tendría efectos disuasorios en virtud de los controles regulares que puede llevar a cabo la inspección del trabajo, en particular en los sectores en que el riesgo del trabajo forzoso es de importancia considerable. La experta gubernamental de Filipinas, recordando que las amplias facultades de los inspectores del trabajo a menudo son mayores que las de la policía y les permite actuar en primera línea ante una situación de trabajo forzoso, sugirió también que podría ser extremadamente útil establecer indicadores de alerta de trabajo forzoso para los inspectores, habida cuenta de que el concepto de trabajo forzoso para la explotación laboral es difícil captar claramente, especialmente las cuestiones relativas a la identificación de la víctima y la reunión de elementos de prueba para que la fiscalía pueda preparar una acción judicial.

64. El portavoz de los empleadores, al tiempo de considerar que la inspección del trabajo tiene una función preventiva que desempeñar, destacó la necesidad de fortalecer todas las instituciones que investigan los casos de trabajo forzoso y garantizar la solidez del Estado de derecho. Es esencial comprender las causas profundas de las elevadas estimaciones de trabajo forzoso, a pesar del alto número de ratificaciones del convenio núm. 29 y de la buena voluntad de los Estados Miembros para combatir dicha práctica. Debe tenerse presente que el Convenio prevé sanciones penales y que, si bien la inspección del trabajo tiene un papel que desempeñar, es importante no perder de vista el castigo de las personas que imponen trabajo forzoso.
65. Además, el portavoz de los empleadores y la experta gubernamental de Filipinas destacaron la importancia de la cooperación, coordinación y convergencia de esfuerzos de los legisladores, inspectores del trabajo, la policía y los fiscales en la esfera de sus especialidades y mandatos respectivos para hacer cumplir la ley para garantizar acciones efectivas por parte de las autoridades gubernamentales encargadas de la prevención del trabajo forzoso. La experta gubernamental de Filipinas subrayó particularmente la necesidad de garantizar la coordinación entre la policía y los inspectores del trabajo, especialmente en materia de investigación, políticas y vigilancia. A este respecto, el portavoz de los trabajadores insistió en que es indispensable velar para que la inspección del trabajo no sea desviada de su cometido, colocándola al servicio de la policía, una situación que podría tener un impacto negativo en la protección de las víctimas, especialmente cuando se encuentran en situación irregular. También consideró necesario articular las relaciones entre los diferentes ministerios.
66. El Presidente insistió por último en la importancia de la coherencia y la convergencia de las políticas aplicadas y en la necesidad de tener en cuenta las particularidades nacionales y dejar a los gobiernos un margen de flexibilidad. Las modalidades de acción para luchar contra el trabajo forzoso pueden ser variables. En algunos países, la identificación de las víctimas es una labor que más bien compete a la inspección del trabajo, mientras que en otros países, la policía de migraciones está encargada de identificar a los trabajadores extranjeros en situación de trabajo forzoso.

### ***Tener en cuenta la demanda***

67. La necesidad de ocuparse de la demanda que da origen al trabajo forzoso tuvo un reconocimiento generalizado. El portavoz de los trabajadores subrayó, en particular, que es importante considerar el entorno que favorece el trabajo forzoso. En particular, las empresas multinacionales o las empresas vinculadas con subcontratistas no siempre son informadas acerca de las condiciones de trabajo que rigen en sus cadenas de producción. En consecuencia, es conveniente establecer, en la práctica, medidas de información sistemática y general señalando esta situación a la atención de las empresas. Indicó que no se trata de conceder un certificado de buena o mala conducta sino, más bien, de sensibilizar a las empresas que forman parte de una cadena de producción acerca de los riesgos existentes en determinados sectores o países. Ciertas prácticas nacionales, como por

---

ejemplo, la «lista sucia» en el Brasil, podrían tomarse como base, incluso si no son necesariamente aplicables a todos los países. Además, la experta gubernamental de los Estados Unidos insistió en que es difícil atender el aspecto de la demanda relativa al trabajo forzoso debido a la insuficiencia de información sobre la manera de hacer participar efectivamente en esta actividad a los consumidores, a los trabajadores y a los empleadores. Recientemente, el estado de California promulgó una ley que exige a ciertas empresas que informen, en el seno de sus cadenas de producción, sobre los esfuerzos que realizan para combatir la trata con miras a sensibilizar los consumidores.

68. El portavoz de los empleadores estimó que desalentar la demanda del empleador y del consumidor que da lugar al trabajo forzoso exige una respuesta comunitaria; esto obedece a que, si existe una demanda para productos con un componente de trabajo forzoso (local o importado), una parte de las campañas de educación y sensibilización deberían centrarse en reforzar el conocimiento de la comunidad sobre esas cuestiones. Sin embargo, el portavoz de los empleadores expresó dudas en cuanto a si las cuestiones relacionadas con la demanda deberían examinarse en el marco de la OIT. Estimó que sería importante adoptar un enfoque que comenzando desde la base se funde en el diálogo social, y que propicie el intercambio de buenas prácticas entre los países.

### **Medidas socioeconómicas**

69. Por lo que respecta a la adopción de medidas socioeconómicas de prevención, los portavoces de los trabajadores y de los empleadores, así como la experta gubernamental de la República de Moldova coincidieron en que dichas medidas podían tener repercusiones favorables en la lucha contra el trabajo forzoso. En particular, el portavoz de los trabajadores señaló como ejemplo de factor general de prevención de los sistemas de prestaciones familiares, el programa *Bolsa Família* del Brasil, y las mejoras del piso de protección social. Asimismo, el portavoz de los empleadores señaló que parte de la solución sería considerar el fortalecimiento de la capacidad de las empresas privadas para ofrecer empleos. El experto gubernamental de la República de Moldova advirtió que, si bien la mejora del nivel de vida, la reducción de la pobreza y la erradicación de la corrupción serían un impedimento serio a la trata de personas y al trabajo forzoso, esas cuestiones económicas y sociales complejas y de larga duración no podrían resolverse en el corto plazo.

### **Investigación y compilación de datos**

70. En relación con la investigación y compilación de datos, el portavoz de los empleadores y la experta gubernamental de los Estados Unidos destacaron que se trata de medidas preventivas esenciales dado que para resolver adecuadamente un problema es necesario comprender su magnitud contextual. La experta gubernamental de los Estados Unidos felicitó a la OIT por todos sus logros en la elaboración de nuevas metodologías para la compilación de estadísticas nacionales. El portavoz de los empleadores también encomió los esfuerzos de la OIT aunque señaló que puede hacerse aún más en esta esfera. El Presidente también subrayó la importancia de las estadísticas y la compilación de datos, especialmente en la economía informal o irregular, y la necesidad de contar con datos en cifras y consolidados en el plano nacional e internacional. A este respecto, la OIT debería ejercer el liderazgo en la divulgación de experiencias y de datos.

### **Otras medidas**

71. La labor preventiva que podría depender de una legislación nacional sólida que prohíba la imposición del trabajo forzoso en todas sus formas y que prevea una sanción penal, fue subrayada por el experto gubernamental de Jordania y el experto trabajador de Nepal. Para

---

ilustrar lo expuesto, el experto trabajador de Nepal señaló que la Ley sobre el Trabajo en Régimen de Servidumbre (prohibición), de 2002, había permitido la supresión del trabajo forzoso (*Kamaiya*).

72. El experto gubernamental del Brasil se refirió a la importancia de proteger la relación de trabajo, definida en la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), indicando que se trata de una medida de particular importancia para los trabajadores vulnerables. Las situaciones de trabajo forzoso a menudo se presentan en diversos regímenes de subcontratación y en el contexto de relaciones de trabajo encubiertas que incrementan la vulnerabilidad de los trabajadores. La protección de la relación de trabajo podría, en consecuencia, utilizarse para evitar situaciones de trabajo forzoso ocupándose de casos en que el trabajo se realiza clandestinamente y es difícil determinar si el trabajador forma parte de la cadena de suministro.
73. El portavoz de los trabajadores también subrayó que en relación con la situación de las personas particularmente en riesgo, es necesario recurrir a la sinergia con otros instrumentos de la OIT, como los convenios relativos a la protección social, el Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes (en particular el artículo 3, que advierte contra la propaganda sobre la inmigración que puede inducir a error), el Convenio núm. 181 sobre las agencias de empleo privadas y el Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Por último, el Presidente insistió en la necesidad de cooperar con los países en que tiene su origen del problema. A este respecto, la OIT debería disponer de los medios suficientes para llevar a cabo acciones específicas de cooperación en los países menos favorecidos y actuar sobre las causas y las condiciones que favorecen el trabajo forzoso.

### **Puntos 3 y 4. Protección e indemnización de las víctimas del trabajo forzoso**

*¿Cuáles son, en su caso, las lagunas normativas existentes en relación con la protección efectiva de las víctimas de trabajo forzoso que cabría colmar mediante un nuevo instrumento, o mediante varios? De existir dichas lagunas, ¿debería destinarse esa protección a garantizar a las víctimas:*

- *el pleno disfrute de los derechos de que son titulares, incluidos los derechos laborales (como el abono de los salarios atrasados y la protección social)?*
- *apoyo material y financiero para evitar que vuelvan a caer en una situación de vulnerabilidad?*
- *una asistencia directa que sea apropiada, con inclusión de atención médica o psicológica, asistencia jurídica y medidas de rehabilitación?*

*¿Cuáles son, en su caso, las lagunas normativas existentes en relación con la indemnización efectiva de las víctimas del trabajo forzoso que cabría colmar mediante un nuevo instrumento, o mediante varios? De existir dichas lagunas, ¿deberían integrarse en el nuevo o en los nuevos instrumentos disposiciones que prevean indemnizaciones por los daños materiales y morales sufridos? De ser así, ¿deberían incorporarse al nuevo o a los nuevos instrumentos pautas de orientación respecto a:*

- *medidas legislativas o de otra índole que garanticen que las víctimas tengan el derecho de ser indemnizadas por quienes les han irrogado los daños?*
- *la instauración de planes de indemnización, como el recurso a fondos públicos para indemnizar a las víctimas?*



- 
74. La Secretaria General recordó que la supresión del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas, como lo exige el Convenio núm. 29, exige también el establecimiento de mecanismos adecuados para la identificación, liberación, protección y rehabilitación de las víctimas de trabajo forzoso. La Comisión de Expertos ha destacado de manera sistemática que las víctimas de trabajo forzoso deberían recibir una protección adecuada para garantizar el pleno goce de todos sus derechos, incluidos los derechos laborales, y ha pedido a los gobiernos que tomen medidas al respecto. En este sentido, el Informe señala que, en términos de medidas de asistencia a las víctimas, la mayoría de los países proporcionan asistencia básica, como la vivienda y la asistencia médica pero pocos ofrecen un paquete integral de servicios. En los casos en que esas medidas se han adoptado, ha sido más bien en el contexto de los planes/programas nacionales de acción y, en general en relación con la trata de personas, y no en relación con todas las formas de trabajo forzoso. Por lo tanto, las orientaciones serían útiles con respecto a las siguientes lagunas señaladas en el Informe: i) la necesidad de adoptar medidas adecuadas para la identificación de las víctimas, como prerrequisito para una protección efectiva; ii) la necesidad de fortalecer la administración y la inspección del trabajo para identificar a las víctimas de trabajo forzoso; iii) el establecimiento de mecanismos de quejas adecuados, y iv) el acceso a procedimientos adecuados para obtener reparación, así como el apoyo material y financiero para evitar que las víctimas del trabajo forzoso se encuentren nuevamente en una situación de vulnerabilidad.
75. En vista de las anteriores deliberaciones de la Reunión sobre la cuestión de la prevención del trabajo forzoso, los portavoces de los empleadores y de los trabajadores, así como la mayoría de los expertos gubernamentales estuvieron de acuerdo en que otro componente importante y complementario de la lucha contra el trabajo forzoso consiste en tratar los síntomas de ese fenómeno mediante una protección e indemnización adecuada de las víctimas. El portavoz de los empleadores, recordando la importancia de examinar el trabajo forzoso de manera integral estimó, no obstante, que debería hacerse hincapié en tratar las causas profundas del trabajo forzoso.
76. Asimismo, el portavoz de los empleadores señaló que, mientras que el Convenio núm. 29 no menciona expresamente la protección de las víctimas, la Comisión de Expertos ha tratado esta cuestión al examinar la aplicación de estas disposiciones. El portavoz de los trabajadores también señaló que el Convenio núm. 29 no incluye disposiciones en la materia aunque, mediante un razonamiento implícito, los gobiernos adoptaron medidas caso por caso, a veces como consecuencia de los comentarios de los órganos de control. Por consiguiente, subrayó la importancia de incluir en un nuevo instrumento una disposición expresa en materia de protección de las víctimas del trabajo forzoso para que los Estados, sistemáticamente, adopten medidas en esa esfera.
77. Los expertos expresaron su apoyo, de manera general, respecto de las diversas medidas reseñadas en el Informe en cuanto a la protección e indemnización a las víctimas del trabajo forzoso. El experto gubernamental de Nigeria añadió que las medidas para la protección de las víctimas no se incluyen habitualmente en los planes nacionales de acción, y la mayoría de los países han establecido mecanismos de protección de las víctimas, aunque sólo en el caso de la trata. Análogamente, el experto gubernamental del Brasil observó que existe actualmente una diferencia en cuanto al nivel de trato dispensado a las víctimas de la trata, en comparación con las víctimas del trabajo forzoso y que, respecto de estas últimas, se requiere mejorar los niveles de protección siguiendo el modelo utilizado para las víctimas de la trata de personas.

### ***Identificación de las víctimas***

78. El portavoz de los trabajadores señaló que la cuestión de la protección de las víctimas remite a la cuestión de su identificación. Por ese motivo es importante llevar a cabo

---

campañas de información y sensibilización de las personas que pueden, eventualmente, ser víctimas del trabajo forzoso. Esto debería incluir la obligación de los Estados de efectuar una clasificación de las categorías de los trabajadores potencialmente vulnerables, de los sectores de actividad y de las regiones expuestas a riesgo. Una vez realizada esa clasificación, es importante sensibilizar a los actores que se movilizan en la lucha contra el trabajo forzoso, por ejemplo, las fuerzas del orden, la justicia, la administración del trabajo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como los servicios de salud que, en ciertas situaciones, pueden convertirse en adecuados vectores de identificación de las víctimas del trabajo forzoso. Para ayudar a la identificación de las víctimas, el portavoz de los trabajadores también subrayó la importancia de la denuncia, del establecimiento de una plataforma telefónica de urgencia y alerta automática de los servicios sociales. A este respecto, el Presidente observó que, incluso si se dispone de una legislación al respecto, siempre es difícil identificar los casos de trabajo forzoso y, además, es necesario disponer de la capacidad de compilar estadísticas adecuadas sobre la base de indicadores fiables.

### **Acceso a la justicia**

79. El portavoz de los trabajadores subrayó que es esencial garantizar el acceso de las víctimas a la justicia. La experta trabajadora del Canadá observó, en particular, que la vulnerabilidad de las víctimas afecta la eficacia de la justicia y que, en consecuencia, es indispensable establecer mecanismos oficiales adecuados para que las víctimas puedan denunciar su situación y obtener un resarcimiento. El portavoz de los trabajadores se refirió a diversas medidas en materia de protección, que permitirían facilitar el acceso de las víctimas a la justicia: la necesidad de otorgar a los trabajadores migrantes permisos de residencia temporarios o garantizar excepciones en el caso de delitos en materia de inmigración con objeto de que las víctimas que proceden de otros países puedan ejercer sus derechos; así como la necesidad de reforzar el papel de los interlocutores sociales quienes, por ejemplo, podrían asistir a las víctimas en el contexto de un procedimiento judicial. El experto trabajador de Nepal añadió que las víctimas deberían tener acceso gratuito a la justicia. Numerosos trabajadores migrantes nepaleses víctimas del trabajo forzoso se encontraban en situación de indefensión debido a la falta de asistencia jurídica, difícil de obtener o demasiado onerosa. También destacó que, en los casos de trabajo forzoso, la carga de la prueba debería recaer en el autor del delito y no en la víctima o el fiscal, y debería observarse la confidencialidad en cuanto a la identidad de los informantes para alentar a otras personas a proporcionar información. Además, el experto gubernamental de Nigeria señaló que sería útil que un instrumento internacional estableciera mecanismos nacionales de remisión para una mayor protección de las víctimas del trabajo forzoso y de la trata para la explotación laboral.

### **Protección de las víctimas**

80. Por lo que respecta a las medidas destinadas a garantizar que las víctimas del trabajo forzoso se encuentren en condiciones de gozar plenamente de sus derechos laborales (tales como el pago de los atrasos salariales y la protección social), el portavoz de los empleadores observó que esos derechos ya se contemplaban en otros instrumentos de la OIT. Por su parte, el portavoz de los trabajadores estimó que los instrumentos de la OIT no están destinados a reglamentar los derechos de las víctimas del trabajo forzoso y no pueden considerarse suficientes para garantizar «el pleno goce» de esos derechos en la medida que las víctimas del trabajo forzoso están totalmente desprovistas de recursos, ignoran sus derechos, y se encuentran incapacitadas para ejercerlos.
81. En relación con las medidas destinadas a proporcionar asistencia directa adecuada y las medidas para garantizar asistencia material y financiera para evitar que las víctimas vuelvan a recaer en una situación de trabajo forzoso, el portavoz de los empleadores estimó

---

que debían tomarse en cuenta las circunstancias nacionales y la naturaleza de la asistencia a suministrarse dependería de cada caso en particular y de la situación de la víctima. A este respecto, el portavoz de los trabajadores hizo hincapié en la necesidad de aportar ayuda material y financiera así como asistencia inmediata a las víctimas en forma de asistencia médica y psicológica, asistencia jurídica, ayuda para la vivienda y asistencia alimentaria.

- 82.** A este respecto, la experta gubernamental de Filipinas destacó, en particular, la importancia de atender las necesidades materiales y financieras de las víctimas cuando las autoridades judiciales examinan sus casos. La experiencia en Filipinas muestra que, especialmente en los casos de trabajo forzoso, son escasos los enjuiciamientos que llegan a su término porque son numerosas las víctimas que se desinteresan del procedimiento judicial debido a la falta de asistencia. Por consiguiente, es esencial suministrar asistencia adecuada de orden material, financiera y para la subsistencia, durante todo el procedimiento judicial a fin de garantizar la presencia y cooperación de las víctimas con las autoridades de investigación, un factor que incrementaría las posibilidades de obtener una condena para los autores. También destacó la necesidad de establecer mecanismos que faciliten la reintegración de las víctimas a la sociedad. El portavoz de los trabajadores expresó su apoyo a lo expuesto.
- 83.** El experto gubernamental de Jordania insistió en que es esencial la cooperación entre los programas oficiales y no oficiales en el ámbito de la recuperación física y psicológica de las víctimas del trabajo forzoso, así como para atender sus necesidades. El experto gubernamental de Nigeria señaló que un nuevo instrumento podría ser necesario para tratar las cuestiones específicas de protección de las víctimas tales como derechos de los trabajadores, recuperación de los salarios, asistencia financiera, rehabilitación, suministro de competencias empresariales y formación para impedir que las víctimas recaigan en situaciones de vulnerabilidad. A este respecto, el experto trabajador de Nepal señaló que tras la abolición en su país del régimen de servidumbre por deudas, se ha proporcionado ayuda para la rehabilitación, la formación profesional y la educación a fin de liberar a las víctimas del trabajo forzoso y a sus hijos, para que no recaigan en el régimen *Kamaiya*.

### **Indemnización de las víctimas**

- 84.** El portavoz de los trabajadores y la mayor parte de los expertos gubernamentales estuvieron de acuerdo en que la cuestión de la indemnización de las víctimas de trabajo forzoso es esencial. El portavoz empleador subrayó que la compleja cuestión de la indemnización de la víctima no puede examinarse aisladamente, existiendo además múltiples niveles de indemnización y asistencia. El Convenio núm. 29, al requerir la imposición de sanciones a los autores del trabajo forzoso, está orientado hacia el autor, y no contempla la indemnización de la víctima. A este respecto, el derecho de la víctima de obtener una indemnización del autor del trabajo forzoso requiere una definición cuidadosa. Además, es necesario examinar la indemnización a la luz de la protección, debido a que las dos cuestiones tienen objetivos superpuestos.
- 85.** El portavoz de los empleadores consideró que también es importante garantizar que al establecer mecanismos para la indemnización, los resultados de esa política no contribuyan de ninguna manera a la generación de situaciones de trabajo forzoso al otorgar niveles de indemnización que puedan alentar a las víctimas a perpetuar situaciones de trabajo forzoso. El portavoz de los trabajadores respondió que sería irracional imaginar que el hecho de establecer un régimen destinado a indemnizar a las víctimas del trabajo forzoso y restablecer sus derechos, pudiese generar un mayor número de situaciones de trabajo forzoso.
- 86.** Además, el portavoz de los trabajadores subrayó que sería oportuno trabajar sobre la cuestión de los mecanismos de indemnización de las víctimas — cuyo establecimiento es

---

cada vez mayor en los casos de trata de personas — que prevén varias fuentes de financiación. El portavoz de los empleadores consideró que esta cuestión es, en su mayor parte, competencia de los gobiernos, habida cuenta de que serían los responsables principales de financiar los sistemas indemnizatorios. A este respecto, las diferentes estructuras estatales en vigencia podrían complicar el establecimiento de tales sistemas, y el nivel particular de las indemnizaciones concedidas debería examinarse en el ámbito nacional. Las empresas privadas y la comunidad en general podrían desempeñar un importante papel para la creación de la base financiera de los regímenes indemnizatorios. Puso de relieve que los expertos empleadores están dispuestos a examinar esas difíciles cuestiones, con objeto de crear reglas de juego equitativas que no perjudiquen a las empresas honestas. La experta gubernamental de Filipinas se refirió a la legislación vigente en su país que contiene elementos útiles en relación con la indemnización de las víctimas del trabajo forzoso y prevé, en particular, que, tras la condena de los autores, se embarguen los bienes y activos de los mismos para destinarlos a la indemnización de las víctimas. Asimismo, debería examinarse la creación de un fondo estatal, con objeto de que en caso de insolvencia del autor, las víctimas puedan, no obstante, recibir una indemnización.

- 87.** La experta gubernamental de Filipinas advirtió, sin embargo, que la cuestión de la indemnización por parte del Estado presenta dificultades, debido a que afecta funciones específicas de los Estados, tales como los regímenes de indemnización, los fondos estatales y las medidas concretas de protección, y los gobiernos deben hacer frente a diferentes niveles de capacidad, con repercusiones en las medidas que podrían aplicarse en el corto y el largo plazo. El experto gubernamental del Brasil, expresó su preocupación por la proposición de crear un fondo de indemnización gubernamental, que plantearía cuestiones relativas a la financiación pública y presupuestaria; además, da lugar a suponer que el Gobierno es responsable de la situación. A este respecto, se refirió a dos casos recientes en los cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos determinó la responsabilidad del Brasil en casos de trabajo forzoso y el Gobierno tuvo que someter un proyecto de ley al Congreso para que se pague la indemnización. Requerir a los gobiernos que concedan una indemnización sería considerar al Estado responsable por algo que no ha hecho. El experto gubernamental de Zambia y el experto trabajador de Nepal también expresaron su apoyo a las medidas que garanticen que las víctimas obtengan una indemnización por parte del autor. Tales medidas atribuirían la responsabilidad de la indemnización de las víctimas a las personas que hayan tomado la decisión de contratar personas en situación de trabajo forzoso y, en consecuencia, deberían ser personalmente responsables. El experto gubernamental de Zambia señaló que se trata de una cuestión moral, que exige una respuesta moral. El experto empleador del Perú recordó que el Convenio núm. 29, a tenor de su artículo 25, deja a la competencia de los Estados Miembros el normar y legislar sobre el tema de las sanciones penales. Por ello, las sanciones económicas deben recaer en los responsables individuales y no en el Estado.
- 88.** En respuesta a las preocupaciones expresadas en relación con la indemnización mediante fondos públicos, el portavoz de los trabajadores estimó que el costo de esa indemnización, calculado para cada país, no debería ser muy elevado, incluso si algunos países tendrían más dificultades que otros en aplicar esos mecanismos de indemnización. El experto trabajador de Mauritania subrayó que los costos derivados de las injusticias no son costos adicionales porque la persona que ha impuesto el trabajo forzoso ha obtenido ganancias no pagando a los trabajadores el salario al que tienen derecho. Cuando se pagan indemnizaciones a las víctimas de trabajo forzoso, estas indemnizaciones son una mínima parte de lo que los trabajadores habrían debido percibir de encontrarse en una relación de trabajo regular.
- 89.** En conclusión, el Presidente subrayó que es especialmente difícil garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del trabajo forzoso, garantizarles igualdad de trato e indemnizarlas. Para fortalecer la lucha contra el trabajo forzoso en Suiza, se hizo necesario crear nuevas estructuras destinadas a garantizar una mejor cooperación entre las entidades interesadas

---

con objeto de que mejore la cooperación en los ámbitos federal y cantonal y adoptar una ley sobre ayuda a las víctimas. Es indispensable seguir reflexionando sobre nuevas posibilidades de acción con objeto de garantizar la protección de las víctimas.

## **Punto 5. Cumplimiento efectivo de la ley**

*¿Deberían incluirse en el nuevo o en los nuevos instrumentos potenciales disposiciones para fortalecer las medidas destinadas a garantizar el cumplimiento efectivo de la ley? De ser así, deberían consistir esas medidas en, por ejemplo:*

- *una cooperación y coordinación entre la inspección del trabajo y otras entidades encargadas de velar por el cumplimiento efectivo de la ley, incluidas las instancias judiciales, sin menoscabo de la independencia de las instituciones de inspección del trabajo?*
- *el fortalecimiento de las instituciones de inspección del trabajo mediante la aportación de recursos adecuados y la impartición de una formación apropiada para los inspectores del trabajo, los agentes encargados de velar por el cumplimiento efectivo de la ley, los fiscales y los miembros del poder judicial?*
- *la simplificación de los procedimientos jurídicos y administrativos?*

**90.** La Secretaria General indicó que una legislación adecuada y su aplicación efectiva son de capital importancia en la lucha contra todas las formas de trabajo forzoso, incluida la trata de personas. En virtud del artículo 25 del Convenio núm. 29, los gobiernos tienen que tomar medidas para garantizar que los responsables de las prácticas de trabajo forzoso sean sancionados con penas eficaces y suficientemente disuasorias. En este sentido, la Comisión de Expertos ha puesto de relieve que la aplicación efectiva de una legislación adecuada se puede lograr mediante el fortalecimiento de la inspección del trabajo y de otros mecanismos de aplicación de la ley, así como medidas para garantizar que las víctimas estén en condiciones de ejercer sus derechos. La persistencia de las prácticas de trabajo forzoso, a pesar de su prohibición por ley en la mayoría de los países, sugiere la necesidad de discutir si esto está relacionado con la aplicación o con la falta de orientación normativa. En este sentido, el Informe identifica las siguientes deficiencias: i) la necesidad de aumentar el número de enjuiciamientos por delitos relacionados con el trabajo forzoso, ii) la necesidad de aumentar la capacidad de los servicios de inspección del trabajo, la policía y las autoridades judiciales para hacer frente a las prácticas de trabajo forzoso; iii) la necesidad de mejorar la cooperación y coordinación entre la inspección del trabajo y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, incluido el poder judicial, y iv) la necesidad de adoptar nuevas medidas para garantizar que las víctimas de trabajo forzoso puedan acceder a la justicia.

**91.** Los portavoces de los trabajadores y de los empleadores subrayaron que el conjunto de las medidas propuestas en el Informe son eficaces para garantizar la aplicación efectiva de la ley y, en consecuencia, deberían promoverse. El portavoz de los trabajadores subrayó que el Convenio núm. 29 establece el principio de la adopción de una legislación que prohíbe el trabajo forzoso sin proporcionar pormenores en cuanto al contenido de las disposiciones legislativas que deben adoptarse. Por lo tanto, sería conveniente completar el convenio en ese aspecto, dado que, incluso después de la adopción de la legislación, numerosas medidas son aún necesarias para asegurar su aplicación efectiva. El portavoz de los empleadores deseó recordar una vez más a este respecto que el punto para la discusión núm. 5 se refiere a un nuevo instrumento posible, y añadió que otros medios de acción existentes podrían ser eficaces, como por ejemplo, intercambiar experiencias.

---

## **Funcionamiento eficaz de la justicia y acceso a la misma**

- 92.** El portavoz de los empleadores subrayó la importancia de políticas en materia de enjuiciamiento transparentes y abiertas, llevadas a cabo por un órgano independiente y sujeto a responsabilidad. Si bien reconocieron la importancia del papel de la inspección del trabajo, recordó que el Convenio núm. 29 exige que los Estados Miembros impongan sanciones penales, implicando que la responsabilidad esencial sea delegada en las fuerzas policiales y la fiscalía. Para asegurar un enjuiciamiento efectivo, es de capital importancia la solidez del Estado de derecho y la independencia del Poder Judicial. La confianza en el mecanismo judicial para tratar adecuadamente las causas del trabajo forzoso está vinculada a la posibilidad de tener acceso a la justicia, dado que es necesario que las víctimas tengan confianza en que pueden acceder al mecanismo judicial sin temor de sufrir represalias. Recordó que el trabajo forzoso entraña una privación de la libertad y, en consecuencia, las sanciones adecuadas y rigurosas forman parte de un mecanismo de control del cumplimiento efectivo de la ley. En respuesta, el experto gubernamental del Brasil insistió en la importancia de la inspección del trabajo. Aunque reconoce que el Convenio núm. 29 hace referencia a las sanciones penales, las causas del trabajo forzoso siempre entrañan una o más infracciones a la legislación laboral. En el Brasil, ha sido más eficaz, en relación al enjuiciamiento efectivo de los casos de trabajo forzoso, actuar juntamente con los jueces y fiscales del fuero laboral, en lugar de recurrir exclusivamente a jueces y tribunales penales. En una sentencia dictada recientemente basada en pruebas aportadas por la inspección del trabajo se ha permitido condenar a los autores de trabajo forzoso a pagar una indemnización por «daños y perjuicios morales y colectivos» causados a la sociedad en su conjunto, una decisión que ilustra la importancia de contar con una sólida inspección del trabajo, actuando en coordinación con otros organismos.
- 93.** En relación con la simplificación de los procedimientos judiciales y administrativos, el portavoz de los trabajadores subrayó que el objetivo es simplificar el acceso de las víctimas a la justicia, especialmente cuando se trata de trabajadores migrantes o analfabetos que son especialmente vulnerables. El primer obstáculo que encuentran algunas víctimas del trabajo forzoso para acceder a la justicia consiste en el temor de ser acusados de haber cometido un delito, en particular cuando se encuentran en situación irregular. Por consiguiente, es necesario reforzar la visibilidad de los interlocutores sociales, y también de la inspección del trabajo, así como tranquilizar a las víctimas informándoles, por ejemplo, que tienen la posibilidad de obtener un permiso de estancia temporario. Sería conveniente, en ciertos países, establecer mecanismos de detección rápida, tales como números telefónicos gratuitos de ayuda o realizar campañas colocando carteles en la vía pública para advertir de manera muy simple y comprensible a las familias respecto de los riesgos del trabajo forzoso e invitar a las víctimas o a los testigos a dirigirse a la inspección del trabajo o a los sindicatos. Asimismo, debe examinarse la cuestión del costo del procedimiento, que puede resultar prohibitivo para las víctimas, y debe preverse la adopción de medidas tales como el acceso a la asistencia jurídica, como ya han hecho diversos países.
- 94.** A juicio del portavoz de los empleadores la simplificación de los procedimientos judiciales y administrativos supone la capacidad de presentar denuncias a las autoridades competentes, un concepto que conlleva la instauración efectiva de un régimen que establezca delitos y sanciones. En este contexto, los textos jurídicos complejos restan eficacia a las acciones judiciales. Estos aspectos específicos no están mencionados en el Convenio núm. 29 y cabe mencionar que el intercambio de experiencias nacionales ha resultado de utilidad para poner de manifiesto las dificultades que han obstaculizado la eficacia de las acciones judiciales.

---

## **Fortalecimiento de la inspección del trabajo**

- 95.** El portavoz de los trabajadores indicó que debe reforzarse la cooperación y la coordinación entre las diferentes entidades judiciales y la inspección del trabajo, en vista del bajo porcentaje de enjuiciamientos y condenas de los culpables por el delito de trata de personas, con cifras aún más bajas para el trabajo forzoso. Algunos sectores de actividad, en los cuales se producen numerosas infracciones al derecho laboral, especialmente en materia de libertad sindical, son especialmente vulnerables a los riesgos del trabajo forzoso. Por consiguiente, es importante fortalecer la inspección del trabajo y señalar esos riesgos a la atención de los inspectores.
- 96.** El experto gubernamental del Brasil destacó, basándose en su experiencia en calidad de inspector del trabajo, la importancia de un sólido mecanismo para hacer cumplir la legislación laboral y sugirió la elaboración de un nuevo instrumento destinado a atender esta necesidad fundándose en las razones siguientes. En primer lugar, el Convenio núm. 29 no menciona explícitamente el papel de la inspección del trabajo, los Convenios núms. 81 y 129 proporcionan directrices a los inspectores del trabajo respecto de sus funciones y prerrogativas aunque no mencionan cuáles son sus funciones en la erradicación del trabajo forzoso. De la misma manera, el Protocolo de Palermo sobre la trata no reconoce adecuadamente el papel de la inspección del trabajo. En segundo lugar, los inspectores del trabajo desempeñan un papel importante en la eliminación del trabajo forzoso debido a que sus funciones están centradas en la prevención y a su pericia en el ámbito del trabajo. La actividad de los inspectores del trabajo depende menos de las denuncias, un factor importante porque en muchos casos las víctimas no están en condiciones de denunciar las violaciones sufridas. En tercer lugar, los inspectores del trabajo también pueden recurrir a mecanismos de reparación y aportar pruebas para el inicio de acciones judiciales. A este respecto, sus facultades suelen ser más amplias que las de la policía. En cuarto lugar, otras dificultades en la esfera del cumplimiento de la ley incluyen la falta de coordinación transfronteriza entre las inspecciones del trabajo. En el marco de la especialización de la OIT en cuestiones relativas a la inspección del trabajo, el papel de esta última debería reforzarse en consecuencia para pasar a ser una institución esencial en el cumplimiento efectivo de la legislación en los casos de trabajo forzoso.
- 97.** El experto gubernamental de Zambia, coincidiendo con las opiniones expresadas por el experto gubernamental del Brasil indicó que en su país, la inspección del trabajo es parte del Ejecutivo y su participación en los casos de trata de personas es limitada, si se la compara con la de la policía. Las fuerzas policiales tratan esos casos desde un punto de vista penal y debido a su falta de formación y especialización no es competente para tener en cuenta los componentes del trabajo forzoso en esas situaciones. Recomendó que se reforzaran las medidas de control de la aplicación de la legislación en el marco de los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso a fin de proporcionar mecanismos reglamentarios adecuados y fortalecer el papel de la inspección del trabajo.
- 98.** El experto gubernamental de Nigeria también señaló que, en su país, los inspectores del trabajo no necesariamente están encargados de la responsabilidad de combatir el trabajo forzoso y la trata. Se estableció un organismo especializado para combatir la trata de conformidad con el Protocolo de Palermo sobre la trata, pero dicho organismo carece de especialización en cuestiones laborales. A este respecto, los indicadores de la OIT sobre el trabajo forzoso constituyen una herramienta útil para la identificación del trabajo forzoso. De ese modo, apoyó la propuesta de un instrumento complementario de la OIT que fortalezca el papel de los inspectores del trabajo en la erradicación del trabajo forzoso.
- 99.** La experta gubernamental de los Estados Unidos hizo hincapié en la importancia de garantizar la independencia de la inspección del trabajo, en particular en situaciones en las que es indispensable que los inspectores del trabajo hablen con franqueza con los trabajadores. En particular en los casos de migración irregular, la condición de inmigración

---

de los trabajadores no debería obstaculizar el procedimiento de investigación. A este respecto, indicó que la legislación laboral de los Estados Unidos se aplica independientemente de la situación jurídica migratoria del trabajador. También señaló como una de las mejores prácticas el compromiso de los grupos comunitarios y los sindicatos en la identificación de las víctimas. No obstante, los recursos no son ilimitados y deberían invertirse en sectores especialmente vulnerables a la incidencia del trabajo forzoso.

### **Cooperación y coordinación de los órganos encargados de hacer cumplir la ley**

- 100.** El portavoz de los empleadores señaló que reforzar la cooperación y la coordinación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley como parte de una estrategia gubernamental coherente e integral es un factor de capital importancia. El impacto de los obstáculos legales en el intercambio de información entre diversos órganos encargados de hacer cumplir la ley es considerable y debería tenerse en cuenta cuando se hace un llamamiento para reforzar la cooperación. Hizo referencia a este respecto a las numerosas medidas adoptadas por el Gobierno de Australia como parte de la estrategia nacional para combatir la trata de personas, el trabajo forzoso y la esclavitud, incluyendo grupos de especialistas en la policía federal, oficinas especializadas en el extranjero, actividades regionales, programas de investigación y ayuda, etc. Un elemento clave que debe tenerse en cuenta es la orientación en materia de asignación de recursos, en particular los destinados a los sectores particularmente vulnerables (como la industria del sexo). Los medios de comunicación social ofrecen herramientas simples y eficaces para aumentar la sensibilización entre los jóvenes y las personas originarias de culturas diferentes.
- 101.** El portavoz de los trabajadores subrayó que numerosos países habían establecido mecanismos de cooperación interinstitucional para luchar contra la trata, muy probablemente como consecuencia de las disposiciones detalladas del Protocolo de Palermo sobre la trata. La coordinación está menos presente cuando se trata de luchar contra las demás formas de trabajo forzoso, por lo que es necesario reforzar los mecanismos de cooperación y los medios necesarios en ese combate. Los servicios de la policía, la justicia y la inspección del trabajo podrían contar con unidades especiales dedicadas a la lucha contra el trabajo forzoso, como se ha hecho en ciertos países. Al igual que la experta gubernamental de los Estados Unidos, el portavoz de los trabajadores reconoció que las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen un importante papel a desempeñar en esa esfera aunque consideró que ese cometido debe complementar la acción de la inspección del trabajo.
- 102.** La experta gubernamental de los Estados Unidos señaló que el Grupo de Trabajo interinstitucional para el seguimiento y la lucha contra la trata de personas, integrado *inter alia* por funcionarios del Ministerio de Trabajo, así como de los Ministerios de Justicia, Inmigración y Aduanas, y de los servicios de salud, es una herramienta importante en el combate contra la trata. La experta gubernamental de Filipinas indicó que el cumplimiento efectivo exige medidas estratégicas que deberían aplicarse en los ámbitos local, nacional y transfronterizo. El sistema de la inspección del trabajo es importante para combatir todas las formas de trabajo forzoso. Hizo hincapié en la necesidad de adoptar nuevas directrices para reforzar las infraestructuras habilitadas para combatir el trabajo forzoso. A este respecto, señaló que la legislación nacional contra la trata de personas (ampliada), promulgada recientemente, dispone la creación de una secretaría interinstitucional destinada a coordinar el intercambio de estrategias, políticas, investigación e información. El experto trabajador de Nepal indicó que en su país, un ejemplo reciente pone de manifiesto que la coordinación entre autoridades gubernamentales y la posibilidad de actuar sin retrasos de procedimiento son esenciales para garantizar el cumplimiento efectivo. El 15 de enero de 2013, se rescataron 64 víctimas indias de la servidumbre por



---

deudas en los hornos de ladrillos del distrito de Sisaha, como consecuencia de una orden dictada por la Corte Suprema de Nepal (procedimiento puesto en marcha mediante una comunicación de una de las víctimas) dirigida al Fiscal General y la policía.

### **Formación de los órganos encargados de controlar la aplicación de la ley**

103. El portavoz de los trabajadores subrayó la necesidad de garantizar una formación adecuada a los diferentes actores (inspección del trabajo, magistrados y policía) relativa a la legislación aplicable. A este respecto, el experto trabajador de Mauritania también estimó esencial que se reforzara la formación. En la actualidad, numerosos países disponen de instrumentos jurídicos adecuados que aún no se aplican. Mauritania, los países del Golfo y los países del África Occidental en general ratificaron los convenios de la OIT en su conjunto, no obstante los tribunales hacen referencia a otros textos, en particular, a dogmas religiosos que justifican el recurso al trabajo forzoso. De ese modo, los servicios de la policía, los magistrados y los administradores locales en zonas rurales se niegan a poner en práctica las normas jurídicas y toleran ciertos dogmas religiosos. Por este motivo es indispensable impartir información a los magistrados y a los demás órganos judiciales para sensibilizarlos en cuanto a la legislación aplicable en la esfera del trabajo forzoso, así como respecto de las obligaciones derivadas de la ratificación de los convenios internacionales.

### **Otras medidas de control del cumplimiento de la ley**

104. El experto trabajador de Malasia señaló que en su país están registradas 277 agencias de contratación, de las cuales 42 agencias de contratación privada figuraban en la lista de vigilancia del Gobierno. La mayoría de ellas proporcionan mano de obra a las empresas, una actividad que hace posible el otorgamiento de numerosos permisos de trabajo a nombre de las agencias de colocaciones, en lugar de hacerlo a nombre de los empleadores. El suministro de mano de obra externa ha provocado un aumento considerable de la trata. Por lo que respecta a la definición de trata en el Protocolo de Palermo, señaló que es difícil para la fiscalía establecer si la responsabilidad del delito de trata recae en el empleador o en la agencia proveedora de mano de obra.
105. En conclusión, el Presidente subrayó que de las diversas medidas presentadas por los expertos ponen de manifiesto importantes especificidades nacionales. Por consiguiente, sería conveniente que las proposiciones con las que finalizará esta Reunión tengan en cuenta esas especificidades y sean suficientemente flexibles para permitir la eficacia de cada sistema nacional y garantizar la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales ratificados.

## **Punto 6. Coherencia y coordinación de las políticas, y cooperación internacional**

*¿Debería preverse en el nuevo o en los nuevos instrumentos potenciales la adopción de planes de acción contra el trabajo forzoso?*

*¿Deberían integrarse en el nuevo o en los nuevos instrumentos potenciales disposiciones relativas a la cooperación, así como a la coherencia y la coordinación de las políticas en los ámbitos nacional, regional e internacional? Por ejemplo, ¿debería incluir la cooperación internacional: la movilización de recursos para programas nacionales e internacionales destinados a la eliminación del trabajo forzoso; la asistencia judicial y técnica, y el intercambio de información?*

---

*¿Debería preverse en el nuevo o en los nuevos instrumentos potenciales que las medidas pertinentes hayan de ser elaboradas y aplicadas en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores?*

- 106.** La Secretaria General recordó que la Comisión de Expertos subrayó la importancia de adoptar planes o estrategias nacionales con el fin de garantizar que se realice una acción global y concertada por las diversas autoridades públicas responsables de la lucha contra el trabajo forzoso. En este sentido, el Informe destaca que muchos países han adoptado planes de acción y programas centrados específicamente en la trata de personas, pero muchos menos países han adoptado planes de lucha contra el trabajo forzoso en general. El Informe concluye que una mejor coordinación entre las partes interesadas y las instituciones podría ser necesaria, así como una mayor cooperación a nivel regional e internacional, para abordar de manera integral el trabajo forzoso. En este sentido, se destacó el valor añadido de las consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- 107.** Los portavoces de los empleadores y de los trabajadores y la mayoría de los expertos gubernamentales reafirmaron la importancia de la coherencia y coordinación de las políticas y de la cooperación internacional para asegurar que las medidas adoptadas para luchar contra el trabajo forzoso sean coherentes y complementarias. A este respecto, estimaron que todas las medidas propuestas en el marco del punto para discusión núm. 6 eran pertinentes a estos efectos.

### **Planes nacionales de acción contra el trabajo forzoso**

- 108.** El portavoz de los empleadores indicó que en varios países se han puesto en marcha planes de acción no sólo para dar efecto al texto del Convenio núm. 29 sino también al espíritu y al objetivo de ese instrumento. Cabe mencionar como ejemplo de tales planes el Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos de Australia que trata de trabajo forzoso así como otras cuestiones. La elaboración de esos planes es una forma práctica que permite a los gobiernos, independientemente de su nivel de desarrollo y de capacidad, aplicar medidas, proporcionar líneas generales e informar a los diversos estamentos gubernamentales acerca de sus responsabilidades respectivas. El portavoz de los trabajadores también subrayó la importancia de adoptar planes de acción en el ámbito nacional para contribuir a una mejor aplicación de la legislación adoptada. Con ese objetivo, es importante disponer de las más amplias informaciones sobre ejemplos de planes de acción eficaces y de directivas relativas a la prevención, la protección y la indemnización de las víctimas, así como a la lucha contra la trata para la explotación laboral. A este respecto, la experta gubernamental de Filipinas subrayó que es indispensable la formulación eficaz de planes nacionales de acción. La experta gubernamental de los Estados Unidos hizo suya esta opinión añadiendo que es necesario que los planes de acción indiquen específicamente las cuestiones que han de tratarse, los resultados que se desean obtener y el calendario pertinente.
- 109.** El experto trabajador del Brasil se refirió a la experiencia enriquecedora obtenida en su país con la creación de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE). Esta comisión, de carácter interinstitucional y tripartito, participó en la elaboración del plan nacional de acción y acompaña las medidas relativas a su aplicación. La existencia de la CONATRAE garantiza que el país disponga de una entidad permanente y eficaz para la coordinación de todas las medidas que deban adoptarse en el contexto del plan nacional de acción. Por último el experto gubernamental de Nigeria expresó su preocupación por que los planes nacionales de acción, por lo general, se refieren a la trata de personas y no a todas las formas del trabajo forzoso y, además, no reconocen adecuadamente la labor de la inspección del trabajo en la fase inicial de esos planes. Estos últimos se elaboran por los organismos especializados para combatir la trata,

---

excluyendo a la inspección del trabajo. En consecuencia, subrayó la necesidad de adoptar un enfoque amplio a fin de garantizar la sinergia entre los instrumentos y la cooperación entre organismos en la elaboración de sistemas nacionales de prevención y protección de las víctimas del trabajo forzoso y de la trata para la explotación laboral.

### **Cooperación, coherencia y coordinación de las políticas**

- 110.** Por lo que respecta a la coordinación en el plano nacional, el portavoz de los empleadores, recordando que los recursos no son ilimitados, reiteró la importancia de utilizar un enfoque en el que participe la totalidad del Gobierno. Se refirió al establecimiento en Australia de un Comité Interdepartamental de lucha contra la trata de personas, que ha sido muy eficaz para coordinar la acción de 12 distintos organismos gubernamentales, a través, entre otros medios, de un grupo de trabajo centrado en las cuestiones de aplicación. Ese modelo podría servir de modelo para establecer mecanismos de coordinación en otros países. La experta gubernamental de Filipinas añadió a este respecto que la coordinación, así como las respuestas interinstitucionales, multisectoriales y multipartidarias también podrían garantizar la eficacia de los planes nacionales de acción.
- 111.** El portavoz de los trabajadores deseó recordar que la coordinación de las políticas es esencial y que la coordinación de las políticas en el ámbito internacional constituye la esencia misma de la Organización Internacional del Trabajo. En efecto, el preámbulo de la Constitución de la OIT subraya que «si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países». Esto significa que en el espíritu de los fundadores de la OIT, si en un país determinado no se logra la erradicación de condiciones de trabajo inhumanas, esto sería un obstáculo para los esfuerzos realizados por otros países a fin de suprimirlas. Aunque debe reconocerse que se han realizado progresos en la erradicación del trabajo forzoso, en particular en el plano normativo, el desafío persiste y es indispensable identificar los mecanismos que permitan garantizar una coordinación nacional e internacional eficaz entre los diversos participantes nacionales e internacionales, así como entre la OIT y las demás instituciones internacionales. Además, se trata de garantizar la coherencia de todo el sistema multilateral y dicha coherencia debe comenzar en el ámbito nacional. A estos fines, la Comisión tripartita para la discusión de las normas internacionales del trabajo prevista en el marco del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) podría servir de base para tratar las cuestiones relativas al trabajo forzoso. Podrían asociarse a esta Comisión otros ministerios además del Ministerio de Trabajo y, en particular, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Finanzas, Comercio, así como las instancias responsables de la coordinación de políticas en el plano multilateral con el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial.
- 112.** El portavoz de los trabajadores también subrayó la necesidad de fortalecer la cooperación regional e internacional, en particular, entre las autoridades nacionales de los países de origen de los trabajadores y de los países de destino. La cooperación debe ser sistemática en las zonas en las que existen intensos movimientos de mano de obra. Sería útil establecer puntos de contacto nacionales en torno a la problemática del trabajo forzoso con objeto de garantizar un mejor intercambio de información al respecto y organizar encuentros internacionales regulares, auspiciados por la OIT, y con la participación de diversas instancias y organismos interesados en cuestiones económicas y sociales. Análogamente, el portavoz de los empleadores consideró que los programas de asistencia judicial y técnica, así como los programas de formación pertinentes, son medidas válidas e importantes para combatir el trabajo forzoso. Además, recordó que en la actualidad numerosos países prestan ayuda a otros países en sus regiones para la aplicación de programas destinados a luchar contra el trabajo forzoso, y que la OIT se encuentra en

---

primera línea en materia de creación de la capacidad y para ofrecer asistencia a este respecto. La experta gubernamental de los Estados Unidos, mencionó como ejemplo de la cooperación bilateral, al Memorando de Entendimiento firmado por su país y el Brasil sobre cuestiones laborales, incluyendo el trabajo forzoso y el trabajo infantil. Este tipo de colaboración permite a los Estados intercambiar las mejores prácticas y extraer enseñanzas de las iniciativas adoptadas por otros países.

- 113.** En general, la experta gubernamental de Filipinas consideró que la cooperación internacional debería ponerse en práctica en el contexto de las competencias y capacidades nacionales específicas, teniendo en cuenta que los diversos mandantes se encuentran en fases diferentes de sus programas de respuesta al trabajo forzoso. El portavoz de los trabajadores insistió en el hecho de que, incluso si la cuestión de los recursos depende de la capacidad de cada país, esto no debe ocultar el hecho de que los países más afectados por el trabajo forzoso suelen ser aquellos que disponen escasos medios para combatir ese flagelo. No obstante, la lucha contra el trabajo forzoso debe constituir una prioridad. No se trata de multiplicar las medidas sino de prestar asistencia en el marco de la cooperación internacional, a los países que tienen mayores dificultades a este respecto. La OIT debe desempeñar un papel determinante en ese sentido.
- 114.** Por lo que respecta a la coherencia política, la experta gubernamental de Filipinas subrayó que el combate colectivo contra el trabajo forzoso sólo puede ser eficaz si existe coherencia y uniformidad. Algunos países, incluido Filipinas, elaboraron o estaban elaborando reglamentos de aplicación, y estimó que es el momento oportuno de forjar una coherencia política en la campaña internacional contra el trabajo forzoso. La coherencia política es un aspecto decisivo de la respuesta, debido a que garantiza que la interpretación de las leyes sea compatible con el objetivo que se ha propuesto. La experta gubernamental de los Estados Unidos convino en que la coherencia política es importante desde un punto de vista nacional e internacional.

### **Consultas con los interlocutores sociales**

- 115.** El portavoz de los empleadores señaló que se había llegado a un consenso a nivel mundial en el sentido de que toda acción destinada a hacer disminuir el trabajo forzoso debería basarse en el diálogo social y todas las políticas adoptadas o aplicadas a este respecto deberían incluir consultas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Asimismo, otros grupos de la sociedad civil deberían ser invitados a participar en la elaboración y aplicación de los planes nacionales de acción. El portavoz de los trabajadores también subrayó la importancia de hacer intervenir a todos los interlocutores sociales en la adopción de los planes de acción. Análogamente, la experta gubernamental de Filipinas subrayó que el fortalecimiento del diálogo social es esencial en el contexto de la adopción de planes nacionales de acción. La experta gubernamental de los Estados Unidos hizo suya esta opinión.

### **Punto 7. Valor añadido de adoptar un nuevo o nuevos instrumentos de la OIT**

*¿Resultaría útil la adopción de un nuevo o de nuevos instrumentos para colmar las lagunas definidas en los párrafos 133 a 142 del Informe?*

*¿Resultaría necesaria la adopción de otras medidas adicionales para fortalecer la lucha contra el trabajo forzoso, incluida la trata de personas?*

- 116.** La Secretaria General recordó que el término «instrumentos» comprende: i) las normas internacionales del trabajo, que consisten en convenios, protocolos y recomendaciones; ii)

---

declaraciones, que pueden ser adoptadas por la CIT o por el Consejo de Administración, y iii) otras formas de acción tales como los códigos de prácticas o directrices adoptados por reuniones tripartitas de expertos y subsiguientemente publicadas con la autorización del Consejo de Administración. Tras su ratificación, los convenios y protocolos tienen carácter vinculante, y los Estados Miembros están sujetos a las obligaciones de presentar memorias relativas a su aplicación en la legislación y la práctica nacionales y al procedimiento de quejas ante los órganos de control de la OIT. Las recomendaciones no están abiertas para la ratificación, pero contienen orientaciones para los Estados Miembros.

- 117.** El Presidente subrayó que en este punto de la Reunión debe tenerse presente el mandato conferido a la Reunión. La cuestión de la lucha contra el trabajo forzoso se refiere a un derecho humano fundamental y es también el centro de la Declaración de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las cifras relativas al trabajo forzoso nos llevan a considerar que no se trata de un fenómeno relacionado con la mundialización respecto del cual sería posible adaptarse sino de un problema que preocupa a todos. Si la OIT permanece inactiva, otras organizaciones regionales o internacionales reaccionarán. De este modo, por ejemplo, las líneas directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los Principios Ruggie «estarían sometidos a presión» y es de temer que la existencia de reglas diferentes en función de las regiones lleve a distorsiones en la competencia por los mercados. Por último, debe subrayarse la necesidad de una acción coherente que tenga en cuenta las necesidades de cooperación nacional e internacional entre los actores y en particular las organizaciones de trabajadores y de empleadores.
- 118.** El portavoz de los trabajadores ubicó las recientes acciones de la OIT sobre los derechos fundamentales en una perspectiva histórica. A partir de los años 90, el modelo de economía de mercado se impuso con la promesa de que favorecería el empleo, la creación de riqueza y la eliminación de la pobreza. En 2004, la OIT estableció la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, la cual desmintió las previsiones optimistas realizadas acerca del impacto de la globalización sobre el crecimiento y destacó el aumento de las desigualdades ya que las riquezas no eran beneficiosas para muchos países y muchas personas. Después, a partir de 2008, llegó la crisis financiera y en 2009, la OIT reaccionó rápidamente adoptando el Pacto Mundial para el Empleo que pone de relieve la necesidad de reforzar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo recordando que «hay que aumentar la vigilancia para conseguir la eliminación y evitar el incremento de las distintas formas de trabajo forzoso, trabajo infantil y discriminación en el trabajo». En junio de 2012, la cuestión de los derechos fundamentales fue examinada por la Comisión para la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la cual prestó una atención particular al trabajo forzoso. La eliminación del trabajo forzoso es particularmente simbólica entre los derechos fundamentales en el trabajo ya que se trata de una aspiración universal, un combate histórico y una norma imperativa. Sin embargo, frente a la triste realidad del trabajo forzoso, se ha propuesto organizar la presente Reunión de expertos cuyo mandato consiste precisamente en determinar si se necesita una acción normativa para completar los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso con miras a prever la prevención y la protección de las víctimas, incluyendo su reparación, y luchar contra la trata de personas con fines de explotación laboral.
- 119.** Además, el portavoz de los trabajadores declaró que aún con una ratificación casi universal del Convenio núm. 29, la discusión demostró que numerosos Estados miembros esperan que la OIT brinde orientaciones y consideran que un nuevo instrumento normativo es necesario. A fin de lograr una mayor eficacia, un protocolo al Convenio núm. 29 sería el instrumento más apropiado. Dicho protocolo debería ser corto, preciso y sintético y referirse a las siguientes cuestiones: la trata de personas con fines de explotación laboral, la prevención, la protección y la compensación. También podría permitir suprimir las disposiciones transitorias del Convenio núm. 29, que no deberían ya formar parte del cuerpo normativo. El protocolo podría acompañarse de una recomendación que tenga el

---

objetivo de definir las líneas directrices de acción. Ello daría una fuerte señal y de alto nivel a los Estados, a la ONU y a las otras organizaciones multilaterales y demostraría que la OIT es una organización reactiva que tiene la voluntad de llevar a cabo su mandato.

**120.** El portavoz de los empleadores recordó que el Convenio núm. 29 es uno de los convenios de la OIT más ampliamente ratificados y subrayó el consenso mundial sobre esta importante cuestión de derechos humanos y el hecho de que la mayor parte de los países adoptaron una legislación destinada a erradicar este flagelo. Por consiguiente, es esencial que no se menoscabe en todo o en parte este consenso mundial como consecuencia de los resultados de la presente Reunión. Subrayó nuevamente el espíritu abierto de los expertos empleadores al considerar los puntos difíciles y complejos que son objeto de discusión, y al examinar iniciativas prometedoras y ámbitos posibles para las mejoras así como las medidas de carácter práctico que podrían ser adoptadas por todos los países. Los expertos empleadores deseaban ser parte de la solución. El Convenio núm. 29 ha tenido vigencia durante más de ochenta años y el trabajo forzoso sigue siendo un problema. En consecuencia, es importante ser realistas y adoptar las medidas necesarias para modificar esa situación. Al examinar las tres cuestiones separadas establecidas por el Consejo de Administración, los expertos empleadores identificaron los puntos para la acción que apoyaban en principio y aquéllos que presentaban dificultades, en particular debido a la pluralidad de sistemas jurídicos vigentes. La discusión únicamente ha abordado la superficie de la cuestión de la trata y es esencial llegar a un entendimiento sobre esta cuestión con el fin de aplicar medidas en una manera que no debilite el consenso establecido.

**121.** El portavoz de los empleadores puso de relieve que es importante evaluar las diversas formas posibles de un instrumento, considerando los beneficios y las desventajas de cada uno de ellos. Resulta beneficioso proporcionar una orientación específica, teniendo en cuenta especialmente las medidas que otros países han aplicado satisfactoriamente, y que podría ser aplicada de manera realista en los diversos países teniendo en cuenta las condiciones particulares predominantes en ellos. Por lo que respecta a la forma que el instrumento podría adoptar, el portavoz de los empleadores advirtió que, debido a los diversos sistemas jurídicos y condiciones nacionales, algunos países tendrían problemas para adoptar y aplicar un protocolo que trate uno o algunos de los temas de la discusión. El Convenio núm. 29 proporciona una directiva sucinta para eliminar el trabajo forzoso y esta simplicidad es una de las razones por las cuales ha recibido tan alto número de ratificaciones. Las pormenorizadas cuestiones que se han examinado, y las soluciones pertinentes, serán diferentes según las capacidades de cada país. Aunque existen ciertas medidas comunes que podrían ser aplicadas por la mayoría de los países que ratificaron el Convenio núm. 29, hay otras cuestiones que presentan mayores dificultades. Indicó que si uno de los convenios más ampliamente ratificados estuviese acompañado por el protocolo que haya recibido menos ratificaciones, el consenso establecido se vería socavado. En relación con una recomendación, subrayó que un instrumento de esa naturaleza podría revestir importancia para proporcionar orientación sobre uno o más de los puntos sometidos a la discusión, dependiendo de su grado de detalle y contenido. Sin embargo, a diferencia de otros instrumentos, una recomendación no permite tratar rápidamente las nuevas cuestiones en la medida que hacen su aparición en ciertos países. Es necesario que las herramientas que se consideran se caractericen por su dinamismo y las posibilidades de ser adoptadas en todos los Estados Miembros. En consecuencia, el portavoz de los empleadores indicó que prefería un instrumento que no sea vinculante, tal como directrices o un código de conducta. Por último, subrayó que los expertos empleadores están firmemente comprometidos a adoptar medidas eficaces para la erradicación del trabajo forzoso, y tienen un amplio espíritu de apertura para considerar las propuestas a este respecto. Puso de relieve que no existe ningún impedimento para que los expertos, de regreso en sus países, comuniquen a los gobiernos a través del diálogo social alguna de las propuestas que han sido examinadas en la Reunión.

- 
- 122.** En su respuesta, el portavoz de los trabajadores recordó una vez más que según los términos de su mandato, la Reunión debe examinar la posibilidad de una acción normativa. Esta Reunión no puede concluir sin haber hecho propuestas concretas al respecto. En lo que respecta al argumento del portavoz de los empleadores según el cual un protocolo corre el riesgo de debilitar el consenso alrededor del Convenio núm. 29, el orador recordó que la adopción del Protocolo de Palermo no tuvo efectos negativos sobre la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y que los dos instrumentos han sido ampliamente ratificados. En cuanto al argumento según el cual una recomendación no es un instrumento suficientemente dinámico para poder adaptarse a las diferentes formas de trabajo forzoso, debe subrayarse que se trata, gracias a un protocolo muy simple, de dinamizar el Convenio núm. 29. Sería perjudicial para la OIT, organización tripartita, no actuar en un ámbito que constituye su mandato, corriendo el riesgo de que otras organizaciones internacionales o regionales impongan a los Estados disposiciones fuera del marco tripartito.
- 123.** El experto gubernamental de Zambia recordó que la cuestión objeto de discusión no es la pertinencia de los Convenios núms. 29 y 105 sino la determinación de la existencia de lagunas en ambos Convenios. Los expertos trabajadores indicaron claramente su preferencia por un protocolo. El temor de que un nuevo instrumento no reciba un elevado número de ratificaciones carece de importancia. Esta Reunión debería examinar únicamente la pertinencia de un nuevo instrumento, debido a que no está facultada para considerar las ratificaciones ulteriores. La ratificación de un nuevo instrumento sería impulsada por su pertinencia y valor añadido, premisas sobre las que debería centrarse la discusión.
- 124.** El experto gubernamental de Nigeria recordó que las perspectivas sobre los países que se habían planteado durante las discusiones resultaban útiles para comprender las cuestiones examinadas, así como para determinar qué métodos habían sido útiles y cuáles no. No obstante, el objetivo de la Reunión es llegar a una decisión para determinar si es necesario un nuevo instrumento y, de ser posible, qué tipo de instrumento. Parece existir un acuerdo en que el número de víctimas de trabajo forzoso es cada vez mayor, que los gobiernos debían resolver ciertas cuestiones para luchar con perspectivas de éxito contra todas las formas de trabajo forzoso, incluida la trata de personas, y sobre la necesidad de adoptar una acción conjunta, e impulsar la colaboración y los planes nacionales de acción. En vista de la situación imperante en su país, estuvo de acuerdo con la propuesta de los expertos trabajadores a fin de que se adopte un protocolo. En la presente Reunión no es pertinente considerar si un protocolo será o no ratificado. En conclusión, estimó que los expertos identificaron claramente la necesidad de una acción normativa.
- 125.** La experta gubernamental de Filipinas recordó que se llegó a un consenso en que el Convenio núm. 29 es un convenio para combatir firme y sólidamente el trabajo forzoso, que sigue respondiendo a las necesidades de la comunidad internacional y ha tenido repercusiones considerables en el ámbito del trabajo forzoso. No obstante, como lo demuestran las estimaciones mundiales de la OIT, el perfil y la demografía del trabajo forzoso han sufrido modificaciones durante los últimos ochenta años; las prácticas evolucionaron e hicieron su aparición nuevas tendencias en la esfera del trabajo forzoso, que si bien están abarcadas implícitamente en el Convenio núm. 29, es preciso examinar ciertos aspectos en mayor detalle, tales como la perspectiva de los interlocutores sociales, la dimensión de explotación laboral de la trata, así como los mecanismos posibles para tratar el trabajo forzoso, especialmente por la administración y la inspección del trabajo. Recientemente se observó una evolución positiva en la legislación relativa al trabajo forzoso y para su aplicación efectiva y eficaz, es posible inspirarse en las diversas iniciativas vigentes en el mundo para combatir el trabajo forzoso. En ese contexto, subrayó el valor añadido de examinar la redacción de un nuevo instrumento. El Convenio núm. 29 no debería modificarse debido a que refleja una sabiduría considerable. Expresó su

---

preferencia por un protocolo, o por una recomendación que tendría la ventaja de no requerir la ratificación ni exige la presentación de memorias.

- 126.** El experto gubernamental del Brasil consideró que el trabajo forzoso es un delito y, como recordó el Presidente, una importante distorsión del mercado de trabajo que requiere soluciones específicas para ese mercado. Un enfoque pragmático y coherente sería la adopción de un nuevo instrumento. Encomió a la Comisión de Expertos por haber actualizado el significado de trabajo forzoso durante muchos años y establecido que el concepto de trata de personas está abarcado por el Convenio núm. 29. No obstante, es preciso avanzar en materia de prevención del trabajo forzoso y protección de las víctimas. El presente es un momento histórico que no debe desperdiciarse y una oportunidad importante para que la OIT observe y utilice las buenas prácticas que existen en los diferentes países. Si bien el diálogo social es importante, no es suficiente. Es indispensable que se cuente con disposiciones vinculantes para los gobiernos, empleadores y sindicatos. Apoyó plenamente la creación de un nuevo instrumento, en la forma de un protocolo del Convenio núm. 29 como mínimo.
- 127.** La experta gubernamental de los Estados Unidos reiteró que, en su opinión, no existen lagunas normativas o reglamentarias en el Convenio núm. 29 en relación con su alcance o contenido. Sin embargo, no puede negarse que existen algunas deficiencias relativas a la aplicación del Convenio. Los requisitos de prevención, protección e indemnización están implícitos en el Convenio núm. 29, y la Comisión de Expertos ha formulado comentarios a este respecto. Esto no sólo es compatible con el texto, sino también con el espíritu e intención del Convenio, como ha señalado el portavoz de los empleadores. En conclusión, estuvo de acuerdo en que sería valioso examinar la posibilidad de redactar un nuevo instrumento y/u otras medidas complementarias para indicar expresamente lo que ya está implícito en el Convenio núm. 29, en particular, las medidas para impedir el trabajo forzoso y proteger a las víctimas.
- 128.** La experta gubernamental de los Países Bajos señaló que, desde la perspectiva del ciudadano de un país que se beneficia del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de los seres humanos y de las directivas de la Unión Europea sobre las cuestiones examinadas en esta Reunión, no se podría apreciar ningún valor añadido en un nuevo instrumento. Sin embargo, reconoció que desde una perspectiva internacional, podría ser útil la orientación de la OIT. No obstante, en vista de que el problema se refiere principalmente a la aplicación efectiva del Convenio núm. 29, no estuvo de acuerdo en que se elaborase una nueva norma internacional sobre el trabajo forzoso. Expresó categóricamente su preferencia por un instrumento no vinculante, tal como un código de prácticas o un código de conducta.
- 129.** La experta gubernamental de la República de Moldova señaló que sería sumamente útil la adopción de nuevo instrumento vinculante que complemente al Convenio núm. 29, aclare sus disposiciones y aliente a los Estados Miembros a adoptar determinadas medidas para tratar el trabajo forzoso.
- 130.** El experto empleador del Perú recordó que en ocasión de la discusión del Estudio General, Erradicar el trabajo forzoso, en el año 2007, los empleadores ya señalaron que los Convenios núms. 29 y 105 eran sumamente pertinentes y que no era necesario un protocolo del Convenio núm. 29. Ambos Convenios forman parte de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y fueron elevados al rango de principios. El Convenio núm. 29 tiene plena validez, y en caso de dificultades los países pueden acudir a la Oficina para solicitar asistencia.
- 131.** El portavoz de los trabajadores recordó que el hecho de que tal o cual país aplique ciertas disposiciones no es suficiente para llegar a la conclusión que una norma internacional no es necesaria. Al contrario, la Constitución de la OIT subraya que los esfuerzos de un país



---

no deben verse contrariados por el hecho de que otro país no los haga. No se trata de querer una norma a toda costa sino de generar un movimiento conjunto para poner fin al drama del trabajo forzoso. En cuanto a la obligación de los Estados de informar, la misma se incrementaría para todos los países ya que algunos ya tienen obligaciones detalladas al respecto. El portavoz de los trabajadores indicó igualmente que la proposición de un protocolo tiene justamente el objetivo de explicar la necesidad de implementar ciertas medidas, en los ámbitos de la prevención, la protección y la indemnización de las víctimas, así como de la trata con fines de explotación. Debe enviarse una señal fuerte a la comunidad internacional en cuanto a la posición de la OIT en la lucha contra el trabajo forzoso. El orador subrayó que cuando se discute un instrumento en la OIT los empleadores y los trabajadores pueden controlar el mecanismo y hacer valer sus preocupaciones y defender sus intereses. En conclusión, completar el Convenio núm. 29 con un protocolo permitiría al mismo tiempo focalizar los ámbitos en los cuales los gobiernos deberían actuar sistemáticamente y actualizar el convenio confirmando que las disposiciones transitorias no tienen ya vigencia, lo cual honraría la OIT.

**132.** El experto empleador de los Estados Unidos especificó que el mandato de la Reunión consiste en llevar a cabo un análisis detallado para identificar la cobertura existente de las normas de la OIT a fin de determinar si es necesaria la realización de una actividad normativa. Existen dos tipos de lagunas, las lagunas normativas y las de aplicación. A este respecto, parece existir un acuerdo en que existen lagunas de aplicación respecto del Convenio núm. 29; sin embargo, parece existir desacuerdo en cuanto a si existe una laguna normativa en dicho instrumento. La Comisión de Expertos ha hecho una lectura muy amplia del texto del Convenio núm. 29 y lo ha actualizado con objeto de tener en cuenta ciertas realidades. Para llegar a la conclusión de que existe una laguna normativa, se debe estar en desacuerdo en que la Comisión de Expertos pueda actualizar un convenio. A su juicio, la Comisión de Expertos no tiene facultades para actualizar un convenio. Se preguntó si el portavoz de los trabajadores estaría de acuerdo en que existe una laguna normativa. La posición oficial de los expertos empleadores es que es necesaria la adopción de alguna medida, ya sea una norma u otro instrumento de la OIT. En relación con la actividad normativa, no es conveniente volver a redactar el Convenio núm. 29, uno de los convenios más ratificados de la OIT; en consecuencia, excluye la elaboración de un nuevo convenio. Los expertos empleadores expresaron su preocupación en el sentido de que el protocolo tendría el mismo efecto. Una recomendación podría ser una opción posible, aunque no hay acuerdo entre los expertos empleadores sobre este curso de acción, si bien se inclinan por una medida que ofrezca orientación. Si bien existe consenso entre todos los expertos respecto a que el trabajo forzoso y la trata de personas constituye un flagelo, y que es preciso adoptar alguna medida con la participación de la OIT, no existió acuerdo sobre las medidas específicas que podrían adoptarse.

**133.** El Presidente indicó que existe consenso en cuanto a las lagunas y sobre la necesidad de adoptar medidas para llenar dichas lagunas. Los puntos de vista divergen en cuanto a la forma de dicha acción, algunos están a favor de una acción normativa en forma de protocolo o de líneas directrices contenidas en una recomendación, otros prefieren otras medidas. Las decisiones en materia normativa serán adoptadas por los órganos políticos de la Organización, es decir, el Consejo de Administración y la Conferencia.

## **V. Discusión y adopción de las conclusiones de la Reunión**

**134.** El Comité de redacción se reunió el jueves 14 de febrero de 2013 para preparar el proyecto de conclusiones de la Reunión. Todos los expertos participaron en los trabajos de ese Comité que aprobó los párrafos 2, 4, 5, 7 a 9, 11, 13, 16, 18 a 21 y 23 a 26 del proyecto de conclusiones. Los párrafos restantes del proyecto se examinaron en sesión plenaria.

- 
- 135.** El portavoz de los empleadores presentó enmiendas al proyecto de conclusiones, respeto de las cuales el portavoz de los trabajadores estuvo de acuerdo durante las consultas informales. Esos proyectos de enmiendas incluyen añadidos y supresiones a los párrafos 1, 3, 6, 10, 12, 14, 15, 17 y 22 del proyecto de conclusiones.
- 136.** El experto gubernamental del Brasil expresó su desacuerdo con las enmiendas propuestas del párrafo 3, en particular la supresión de la frase «Los expertos recordaron que los órganos de control de la OIT consideraron que el Convenio núm. 29 abarca todas las formas de trabajo forzoso, incluida la trata con fines de explotación laboral y de explotación sexual». Encomió a la Comisión de Expertos por su valentía al afirmar que el concepto de trabajo forzoso abarca todas las formas de trabajo forzoso y subrayó que esta oración debería permanecer en el texto de las conclusiones de la Reunión.
- 137.** A este respecto, el portavoz de los empleadores observó que la supresión propuesta en el párrafo 3 del proyecto de conclusiones había sido aceptada tanto por el portavoz de los empleadores como por el portavoz de los trabajadores. El resultado de las consultas oficiosas anteriores consistió en un equilibrio de enmiendas sobre las cuales se llegó a un consenso. El portavoz de los trabajadores también indicó que, en oportunidad de las discusiones de las que resultó un consenso global sobre las propuestas de enmienda, se consideró más factible aceptar la supresión de la primera frase del párrafo 3 que tratar de reformular la definición del trabajo forzoso generalmente aceptada. Sin embargo, esto no cuestiona de ninguna manera el hecho de que, sobre la base del Convenio núm. 29, los órganos de control examinen todas las formas de trabajo forzoso, incluida la trata de personas para su explotación laboral y sexual. Esta supresión no debe interpretarse en el sentido de que los expertos trabajadores expresaron su voluntad de no reconocer esta definición.
- 138.** El experto gubernamental del Brasil estuvo de acuerdo con el consenso del procedimiento y solicitó que se dejara constancia de sus reservas en el informe de la Reunión.
- 139.** Se aceptaron los párrafos 1, 3, 6, 10, 12, 14, 15, 17 y 22 del proyecto de conclusiones.
- 140.** El Presidente indicó que el último párrafo que aún debía ser objeto de discusión era el párrafo 27 redactado como sigue:
27. [Los Expertos estuvieron de acuerdo en que no es necesario un nuevo convenio, habida cuenta de que no existen lagunas normativas en los Convenios núms. 29 y 105 de la OIT]. Hubo [consenso]/[una mayoría] entre los Expertos en el sentido de que las lagunas en la aplicación deberían abordarse a través de la actividad normativa. [La actividad normativa estaría destinada a hacer explícito lo que está implícito en el Convenio núm. 29 y proporcionar medidas de aplicación a los Estados Miembros.]
- 141.** El portavoz de los empleadores propuso la siguiente nueva redacción del párrafo 27: «los expertos estuvieron de acuerdo en que un nuevo convenio no es necesario. Sin embargo, existió consenso entre los expertos en que las lagunas en materia de aplicación deberían sanearse a través de la actividad normativa destinada a promover medidas de prevención, protección e indemnización para lograr la erradicación del trabajo forzoso».
- 142.** Subrayando que para ser eficaces el texto de las conclusiones debían ser objeto de un consenso, el portavoz de los trabajadores consideró que aunque la nueva enmienda

---

presenta algunas dificultades, podría no obstante aceptarse si, en el párrafo 4, la expresión «lagunas importantes» se sustituyera por «lagunas importantes relativas a la aplicación»<sup>6</sup>.

- 143.** El experto gubernamental del Brasil no estuvo de acuerdo con la primera frase de la enmienda presentada por el portavoz de los empleadores quien hizo hincapié en que no es necesario un nuevo convenio. Mientras todos los expertos convinieron en la necesidad de una actividad normativa, consideró que no existió consenso en relación con el tipo de instrumento, y no debería de excluirse la opción de un convenio. En cambio propuso el texto siguiente: «los expertos estuvieron de acuerdo en que las lagunas detectadas en materia de aplicación deberían abordarse mediante la actividad normativa, que podría adoptar la forma de un protocolo y/o una recomendación».
- 144.** El portavoz de los empleadores dijo que la nueva redacción del texto planteaba dificultades debido a que durante las discusiones no se había llegado, ya sea a un consenso aparente o implícito, o a una opinión mayoritaria en el sentido de que un convenio sería el instrumento adecuado para tratar las lagunas relativas a la aplicación. Además, la nueva redacción está en contradicción con el texto respecto del cual los expertos empleadores ya expresaron su acuerdo.
- 145.** El portavoz de los trabajadores recordó que según el mandato conferido, la Reunión de expertos debía pronunciarse no sólo sobre la oportunidad de adoptar un nuevo instrumento normativo sino también sobre la naturaleza de ese instrumento. Los expertos trabajadores consideran que el instrumento normativo más adecuado es un protocolo pero no existe consenso sobre este punto. La posición inicial de los trabajadores había sido un convenio, pero en aras de alcanzar una proposición aceptable para todos, los expertos trabajadores aceptaron suprimir la referencia al convenio e incluir la referencia a una acción normativa que tendría la forma de un protocolo y/o de una recomendación.
- 146.** Sobre la propuesta del Presidente se constituyó un grupo restringido a fin de preparar una formulación del párrafo 27 aceptable para todos los expertos. La nueva proposición elaborada por el grupo fue leída por el Presidente:

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.

- 147.** Los portavoces de los trabajadores y de los empleadores aprobaron ese texto y el Presidente solicitó que los expertos gubernamentales expusieran su posición.
- 148.** La experta gubernamental de los Países Bajos reiteró su opinión de que no es necesario realizar una actividad normativa. Estimó que la frase «deberían abordarse a través de la actividad normativa» era una formulación demasiado categórica. Con miras a lograr un consenso debería modificarse el texto indicando «podrían tratarse más adecuadamente a través de la actividad normativa». Si esta proposición no es aceptable para los demás

<sup>6</sup> El texto del párrafo 4 del proyecto de conclusiones reza así; «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 siguen persistiendo lagunas importantes 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».

---

expertos, propuso sustituir el término «consenso» por el de «una mayoría» en el párrafo 27, según su primera redacción.

- 149.** A la luz del comentario antes expuesto, la Secretaria General recordó el sentido del término «consenso» en el ámbito de la OIT y dio lectura al párrafo 46 del Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo:

El Consejo, ya se reúna en sesión plenaria o en comisiones o en comités, suele adoptar las decisiones por consenso. El término «consenso» designa una práctica bien establecida que consiste en hacer todo lo posible por llegar, sin votación, a un acuerdo general. Quienes no están de acuerdo con la tendencia general se limitan a dar su posición o sus reservas y a dejar constancia de ellas en el informe o en actas. El consenso se caracteriza por la ausencia de la objeción presentada por cualquier miembro del Consejo como un obstáculo para la adopción de la decisión de que se trate. Corresponde a la persona que preside la sesión, de consuno con los ponentes de los respectivos grupos, comprobar la existencia del consenso.

- 150.** El Presidente indicó a este respecto que si uno de los expertos encuentra dificultades con una proposición que parece obtener consenso, puede hacer una declaración en ese sentido, de la cual se dejará constancia en el informe final de la Reunión.
- 151.** La experta gubernamental de los Países Bajos agradeció al Presidente por la aclaración, aunque solicitó, no obstante, que se dé a los portavoces de los empleadores y de los trabajadores la oportunidad de responder a su propuesta de enmienda.
- 152.** El portavoz de los trabajadores subrayó que para llegar a un acuerdo aceptable para todos los expertos, las partes se vieron obligadas a hacer concesiones. Los expertos trabajadores consideran que la última proposición representa ese punto de acuerdo y preferirían que no se hicieran otras modificaciones. De procederse a una votación, esta proposición sería mayoritaria y se impondría a la minoría. Sin embargo, señaló que la práctica del consenso preside las reuniones de la OIT y sería deseable proseguir en esa línea. El portavoz de los empleadores indicó que ya había aprobado la formulación anterior, pero si esto supusiera la consolidación del consenso, no se opondría a la enmienda propuesta por la experta gubernamental de los Países Bajos, en particular, para remplazar la expresión «deberían abordarse» por la expresión «se podrían abordar». El portavoz de los trabajadores recordó que las reservas expresadas por un experto pueden transcribirse en el informe final de la Reunión. Estas reservas no deberían menoscabar el consenso obtenido con el conjunto de todos los demás expertos.
- 153.** La experta gubernamental de los Países Bajos aceptó el consenso aunque lamentó que no se hubiera concedido a su proposición una consideración adecuada.
- 154.** El párrafo 27 del proyecto de conclusiones fue adoptado en su forma enmendada.
- 155.** El Presidente presentó para su adopción el proyecto de conclusiones, tales como fueron adoptadas por el Comité de Redacción y enmendadas por la Reunión.

*Las conclusiones fueron adoptadas en su forma enmendada*<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> El texto de las conclusiones se reproduce en anexo.

---

## VI. Observaciones finales

- 156.** El Presidente declaró que se expresaron puntos de vista a veces divergentes, pero el diálogo social siempre respetuoso que prevaleció durante esta Reunión permitió lograr un consenso, incluso si no satisface necesariamente a todos los participantes. Los resultados de las discusiones podrán someterse al Consejo de Administración a fin de que pueda tomar una decisión. El Presidente agradeció a los expertos, así como a los intérpretes y al secretariado por la labor realizada.
- 157.** La experta gubernamental de los Países Bajos reiteró su posición relativa al párrafo 27 de las conclusiones subrayando que no es necesario realizar una actividad normativa. Expresó nuevamente que lamentó que su proposición no se hubiera tomado en consideración.
- 158.** La experta gubernamental de los Estados Unidos solicitó que se dejara constancia de sus comentarios relativos a la actividad normativa. A este respecto apoyó que se recomendara al Consejo de Administración que la actividad normativa para complementar el Convenio núm. 29 revista la forma de un protocolo y/o de una recomendación para promover la prevención, la protección y la indemnización de las víctimas del trabajo forzoso.
- 159.** En relación con el párrafo 3 de las conclusiones, el experto gubernamental del Brasil expresó su firme convicción de que la posición de los órganos de control de la OIT aseverando que el concepto de trabajo forzoso abarca la trata de personas es la definitiva y aceptada.
- 160.** El experto gubernamental de Nigeria estimó que un protocolo era el método más adecuado para abordar la cuestión del trabajo forzoso. En referencia al Protocolo de Palermo sobre la trata, insistió en que si la OIT propusiera algún instrumento menos vinculante que un protocolo, se vería menoscabada la seriedad de la cuestión relativa al trabajo forzoso.
- 161.** La experta gubernamental de Filipinas señaló que la consideración del tipo de instrumento que ha de recomendar la Reunión es de orden práctico, e incluye discusiones sobre la viabilidad de aplicar un nuevo instrumento en los países respectivos de cada experto. Es importante recordar que tras la adopción de un instrumento por la CIT, cada país dispone de su propio procedimiento para dar efecto a la nueva norma. Además de la urgencia de la situación del trabajo forzoso también debe considerarse la forma en que se aplicará una norma determinada en relación con la capacidad del gobierno de que se trate.
- 162.** El experto gubernamental de Zambia agradeció al Presidente y a todos los expertos por su contribución destinada a que la Reunión de expertos pudiera adoptar conclusiones. Expresó su satisfacción por el hecho de que los expertos gubernamentales y los interlocutores sociales hayan realizado considerables esfuerzos para llegar a una posición común.
- 163.** El portavoz de los empleadores agradeció a la Oficina, la OIE y al Presidente que desarrollaron un diálogo social durante toda la Reunión. Reafirmó que el mensaje central de los expertos empleadores es que, aunque se hayan adoptado medidas para erradicar el trabajo forzoso, éstas no han sido suficientes. Es necesario dar una señal clara de que es indispensable disponer de nuevas herramientas y capacidades para erradicar este flagelo. Los expertos empleadores se comprometieron a lograr un consenso y, a este respecto, examinaron todos los instrumentos disponibles. Si bien los empleadores expresaron inicialmente una preferencia para un instrumento que no sea vinculante, tal como directrices o un código de conducta, concluyeron que la mejor forma para avanzar era adoptar una recomendación, por ser el instrumento más eficaz para facilitar la aplicación del Convenio núm. 29. Si bien no existe un camino único a este respecto, el portavoz de los empleadores expresó la esperanza de que una recomendación enviaría un mensaje firme

---

y ofrecería una línea de acción práctica. Además la orientación material es de importancia capital, y debería proseguirse la colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, especialmente en relación con la trata de personas con fines de trabajo forzoso. Esperó que se logaran progresos reales a este respecto y señaló que era un privilegio encabezar a los expertos empleadores en una reunión relativa a un tema tan importante.

- 164.** El portavoz de los trabajadores expresó su profundo agradecimiento a todos aquellos y aquellas que han contribuido, desde hace varias semanas, a preparar los trabajos de esta Reunión, en particular la Oficina y los intérpretes, la CSI, los expertos trabajadores, al igual que el portavoz de los empleadores, los observadores que aportaron su experiencia y los expertos gubernamentales. Además deseó agradecer al Presidente que desempeñó un papel determinante para el buen desarrollo de las deliberaciones. La discusión y los intercambios de ideas han sido directos, sinceros y de gran calidad. Representan un paso importante indispensable de la OIT para lograr la liberación de las víctimas del trabajo forzoso y evitar que otros trabajadores resulten atrapados por ese flagelo. El portavoz recordó que los expertos trabajadores apoyan plenamente la definición del trabajo forzoso que resulta de los términos del Convenio núm. 29 y del examen de su aplicación por los órganos de control, es decir, incluyendo la trata de personas con fines de explotación laboral y explotación sexual. Esta acepción es ampliamente aceptada por diversas instituciones y organizaciones internacionales en todo el mundo. Continuar la lucha contra el trabajo forzoso proporcionando al Consejo de Administración la posibilidad de dar curso a las conclusiones de la Reunión e inscribir esta cuestión en el orden del día de la CIT, permitirá reforzar el papel y la imagen de la OIT. A este respecto, el portavoz de los trabajadores concluyó la Reunión recordando que el combate contra el trabajo forzoso llevado a cabo con los auspicios de la OIT ha contribuido para que Aung San Suu Kyi pudiera expresarse ante un foro internacional, la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2012.

---

## Anexo

### Conclusiones adoptadas por la Reunión

#### Contexto

Debe recordarse que, en su 101.<sup>a</sup> 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 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.» 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 el Convenio núm. 29, el Convenio núm. 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.